

# La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia

Una visión orientada hacia el futuro



**APC**  
Colombia

Agencia  
Presidencial  
de Cooperación  
Internacional  
de Colombia

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



**caecid**  
OFICINA TÉCNICA  
DE COOPERACIÓN

**C**  
cooperación  
española



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



# **La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia**

**Una visión orientada hacia el futuro**

**Rafael Grasa<sup>1</sup>**  
Consultoría para la Agencia  
Presidencial de Cooperación de Colombia

---

<sup>1</sup> Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona ([www.uab.cat](http://www.uab.cat)) y presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP, [www.icip.cat](http://www.icip.cat)). [rafael.grasa@uab.cat](mailto:rafael.grasa@uab.cat); [rgrasa.icip@gencat.cat](mailto:rgrasa.icip@gencat.cat)). Experto en desarrollo/cooperación para el desarrollo y resolución de conflictos y construcción de paz.

Juan Manuel Santos

**Presidente de la República**

Angelino Garzón

**Vicepresidente de la República**

Sandra Bessudo Lion

**Director General**

**Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia**

Juan Sebastián Estrada Escobar

**Director de Coordinación Interinstitucional**

**APC-Colombia**

Juanita Olarte Suescún

**Directora de Oferta de Cooperación**

**APC-Colombia**

Carolina Tenorio Garcés

**Directora de Gestión de Demanda**

**APC-Colombia**

Silvia Margarita Carrizosa Camacho

**Directora Administrativa y Financiera**

**APC-Colombia**

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia

Carrera 11 No. 93-53, Piso 7

Tel: 6012424

Correo Electrónico:

[cooperacionapc@apccolombia.gov.co](mailto:cooperacionapc@apccolombia.gov.co)

[www.apccolombia.gov.co](http://www.apccolombia.gov.co)

La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro

Rafael Grasa

Consultor

Diseño, diagramación y corrección de estilo:

k2 Comunicación Visual S.A.S

La presente publicación fue realizada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, en el marco del proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Cooperación Internacional de Colombia y de la Cooperación Sur-Sur", apoyada por la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, en Colombia. El contenido de la misma es responsabilidad de sus autores y no compromete necesariamente la posición de la AECID ni del gobierno de España.

Abril 2014

# Tabla de contenido

1. Introducción	5
1.1. Objetivos y proceso de realización	6
1.2. Naturaleza y estructura del documento	6
2. Nuevos contextos y nuevos retos en la esfera internacional, regional y nacional	7
2.1. Las relaciones internacionales en proceso de cambio: agenda, actores, procesos	7
2.2. Las Américas, América Latina y el Caribe y el Pacífico	10
2.3. Colombia en la esfera internacional y regional: nuevos retos y desafíos hacia fuera y hacia dentro	12
2.4. El papel de la cooperación internacional y de la cooperación al desarrollo en los nuevos contextos y retos globales	16
3. La cooperación para el desarrollo y el desarrollo sostenible: un sistema en transformación	19
3.1. Un debate recurrente: el impacto real y la durabilidad de la AOD	19
3.2. Una nueva realidad: aod versus otras fuentes de ingresos	20
3.3. Las nuevas propuestas sobre el rol futuro de la cooperación al desarrollo	21
3.4. Los procesos de cambio del sistema de ayuda en curso	22
3.4.1. La evolución del proceso Post-Busan	22
3.4.2. Post 2015 (la agenda post- ODM)	23
3.4.3. Desarrollo sostenible (Resultado de RÍO + 20)	24
3.5. Conclusión provisional: cambio y continuidad en el sistema de cooperación internacional	25

4. Los retos a enfrentar en el contexto de transformación del sistema	27
4.1. Reto 1. Ser, a la vez, en paralelo y parcialmente, objeto, actor y sujeto internacional	28
4.2. Reto 2. El conjunto del sistema se ve enfrentado a una cuádruple opción o “cuatrulema”	28
4.3. Reto 3. Establecer sistemas de información útiles, eficaces y fáciles de actualizar	28
4.4. Reto 4. Poner el desarrollo en el centro y, muy en particular la desigualdad y la sostenibilidad	28
4.5. Reto 5. Establecer visiones y planes realizables a medio y largo plazo es un imperativo	28
4.6. Reto 6. Lograr una gestión coordinada, eficaz y eficiente	29
4.7. Reto 7. Innovar en la oferta, la demanda, la coordinación entre instrumentos e instituciones, y el seguimiento de los procesos	29
4.8. Reto 8. Empoderar, capacitar y mejorar la capacidad de concertación con y entre los diferentes actores (sub-nacionales, nacionales, regionales, internacionales)	29
4.9. Reto 9. Implementar, un desempeño manifiestamente mejorable	29
4.10. Reto 10. Evaluar, un talón de Aquiles	29
4.11. Reto 11. Crear nuevas herramientas, nuevos conceptos, una nueva institucionalidad	30
5. Colombia ante los nuevos retos y oportunidades	31
6. Conclusiones y recomendaciones	33
6.1. A modo de resumen, para focalizar el tema	33
6.2. A propósito de la presencia de Colombia en el sistema de cooperación al desarrollo y en los foros que elaboran nuevas directrices sobre desarrollo y cooperación internacional	35
6.3. A propósito de la consolidación y refuerzo de la política pública del Sistema Nacional de Cooperación Internacional	37
6.4. A propósito del sistema nacional de cooperación internacional	42
6.5. A propósito del desarrollo y evolución de la política de cooperación sur-sur y triangular	44
6.6. A propósito del desarrollo y evolución de la política de cooperación con donantes bilaterales y multilaterales	46
6.7. A propósito de los escenarios que se derivan de la posibilidad de afrontar un proceso de construcción de la paz de tiempo largo	47



# 1

## Introducción

La presente consultoría (realizada por el doctor Rafael Grasa, encargada y dirigida por la APC-Colombia y financiada por USAID) se enmarca en el proceso de análisis, diagnóstico y reflexión sobre el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Se parte de la constatación de que están en curso cambios importantes a nivel internacional, regional, subregional (zona andina, área del Pacífico) y nacional. Dichos cambios ameritan un diagnóstico claro, una reflexión sobre los retos y oportunidades que ofrecen, y, finalmente, establecer eventuales objetivos, prioridades, estrategias e instrumentos que permitan a los decisores, tras los diversos procesos de consulta y de toma de decisiones, optar por unas metas y una hoja de ruta para el futuro. La consultoría se realizó entre septiembre y diciembre de 2013.

Hemos hablado de un momento de **cambio externo e interno**. Sobre los cambios externos, lo fundamental es que el proceso de transformación iniciado tras el fin de la guerra en las relaciones internacionales, inter-americanas, latinoamericanas y, en particular, del sistema internacional de cooperación y de ayuda al desarrollo, se ha acelerado notablemente y está en pleno proceso de transformación en los últimos años.



En cuanto a los cambios internos, basta con recordar el crecimiento económico sostenido de Colombia en los últimos años, su conversión en un país de renta media alta, con un incremento muy alto de la inversión directa extranjera, y las importantes expectativas de desarrollo futuro en lo económico. En el marco internacional y del sistema de cooperación al desarrollo, hay que señalar su protagonismo creciente en las relaciones internacionales, con un hito importante en la reunión Río + 20, y en general en el sistema de ayuda (que incluye algunos de los foros, espacios y procesos antes mencionados), con un protagonismo creciente en el marco de la OCDE y en la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. Por último, en la esfera política, cabe mencionar algunos hitos: el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; numerosas reformas y mejoras institucionales; y, en particular, el proceso de negociaciones de La Habana, que, de concluir con éxito, abrirá un dilatado proceso de paz, que afectará sin duda alguna la esfera social, política y económica.

### 1.1. Objetivos y proceso de realización

Se ha diseñado un proceso de consultoría en tres fases, con **tres objetivos**: a) elaborar un documento país sobre el futuro de la cooperación, partiendo del diagnóstico de la situación, que facilite el diseño colectivo de escenarios de futuros y la toma de decisiones al respecto, así como la consolidación del sistema

nacional de cooperación internacional, SNCI; b) desarrollar un proceso de consulta y participación con los actores relevantes del SNCI, que alimente y retroalimente el diagnóstico y el mencionado documento; c) presentar los primeros resultados, junto con una caracterización general del sistema internacional de cooperación y de ayuda, como insumo para la socialización de los resultados y debate sobre los roles de los actores en ocasión del X Encuentro del SNCI (1-2 de octubre de 2013).

Las **tres fases** del proceso, que se desarrollaron entre agosto y noviembre de 2013, son:

- a. Fase despacho y gabinete (análisis de documentación; autoevaluación y evaluaciones internas; debates metodológicos y conceptuales).
- b. Fase de consulta, diálogo y participación (cuestionario de desempeño perceptivo; cuestionario a contestar por actores territoriales/Comités departamentales; Mesas de Diálogo; entrevistas en profundidad).
- c. Fase de socialización y de validación, previa a la conclusión del Documento final.

### 1.2. Naturaleza y estructura del documento

De ahí que se haya optado por un documento que tiene la misma estructura en la versión provisional y parcial que sirvió para preparar las Mesas de Diálogo, y en la presente, íntegra y consolidada, tras incorporar aportes, insumos y sugerencias venidos de la fase de socialización y de validación.



# 2

## Nuevos contextos y nuevos retos en la esfera internacional, regional y nacional<sup>2</sup>

**E**l mundo ha cambiado fuertemente en las últimas décadas y dicho cambio se refleja en la esfera internacional, regional y nacional, de forma clara, 25 años después del fin de la guerra fría. No obstante, se olvida a veces que el cambio del sistema internacional no ha concluido y que diferentes acontecimientos, sin olvidar la crisis económica y financiera, lo está acelerando. Dichos cambios están generando nuevos contextos y nuevos retos, que presentaremos brevemente mediante afirmaciones, señaladas en negrita en un primer momento y luego comentadas en cada uno de los sub-epígrafes en que se ha dividido el apartado.

### 2.1. Las relaciones internacionales en proceso de cambio: agenda, actores, procesos

Las relaciones internacionales se han transformado en lo concerniente a la agenda, los actores y, sobre todo, a las interacciones de conflicto y de cooperación entre dichos actores. Asistimos a la

<sup>2</sup> Por razones de eficacia expositiva, se omiten voluntariamente las referencias bibliográficas, habida cuenta de las afirmaciones que se sostienen forman parte de la corriente dominante del análisis de los cambios del sistema internacional y del sistema de ayuda y cooperación internacional para el desarrollo.



progresiva sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, por un sistema internacional globalizado, en el que se producen fenómenos parcialmente contradictorios simultáneamente: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Un sistema, con contornos desdibujados, con una regulación en parte aleatoria y donde se combinan lógicas diferentes.

### **El cambio del sistema internacional**

Podemos resumir **los ejes de básicos de ese cambio así:**

- a) en el centro del sistema se encuentran ahora los factores económicos, ya no los políticos.
- b) La concepción del poder se ha transformado, así como la distribución y difusión del mismo, a nivel de estados, regiones y de actores transnacionales y no gubernamentales.
- c) Los países emergentes, y en general el Sur, están ganando una creciente centralidad, cuantitativa y cualitativa.
- d) El desarrollo, entendido ya de forma plural y no sólo como crecimiento económico, está en el centro de las preocupaciones del sistema, más que antes, junto con los nuevos rostros de la pobreza y la desigualdad.
- e) Ha surgido una nueva concepción de la seguridad -entendida como proceso multidimensional, orientada también a las personas y no sólo a las naciones-, que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia.

Conviene recordar, volviendo a la centralidad de los factores económicos y a su impacto en todas las dimensiones de la vida internacional, que ello ha seguido siendo cierto incluso

durante la presente crisis económica, que, globalmente, ha afectado poco al crecimiento del Sur (en términos macroeconómicos) y, en términos comparativos, mucho más al Norte que al Sur.

Valga como ejemplo de lo afirmado, el crecimiento económico acelerado con impacto directo e indirecto en América Latina y el Caribe, de los países emergentes y el creciente interés por las industrias extractivas. Un crecimiento, que, empero, se da sobre bases diferentes, difícilmente comparables. Así, en Asia oriental se asienta en las manufacturas, cada vez más basadas en la mejora de la tecnología, mientras que en América Latina y el Caribe se fundamenta en una “reprimarización” de la economía; es decir, en el resurgimiento del sector primario (agricultura, pesca, silvicultura y actividades extractivas), acompañado en algunos casos de creciente industrialización.

Mención especial, por la relevancia para el presente documento, tiene lo relativo a la concepción del poder, su difusión y las relaciones de poder entre actores. Todo ello está cambiando, en un sentido que podemos resumir así. Primero, el poder fundamental procede ahora de lo que se ha llamado “poder estructural” (la capacidad de conformar las reglas de juego) y “poder suave” (la capacidad de persuadir, de convencer), con una clara erosión del poder “duro” (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende sólo, o no tanto, de lo que tienes (poder como recursos), sino de tus relaciones (poder relacional), de tu capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de tu capacidad de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para otros actores (poder “suave”). Llamo la atención al respecto de cómo la combinación de poder relacional y de poder suave se ha seguido en la política exterior colombiana reciente y lo hará aún más en el futuro.



En segundo lugar, se están alterando las estructuras del poder internacional. El proceso en curso muestra la combinación de tres fenómenos, interrelacionados: 1) la debilitación progresiva, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte; 2) la creciente centralidad de potencias emergentes (BRICS, por ejemplo), con sistemas débiles de articulación entre ellas y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento; 3) la presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las diferentes dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica).

En tercer lugar, esos cambios de la estructura del poder internacional pueden describirse como una “des-occidentalización” del mundo, con una presencia creciente –no sólo económica– del Sur y del Oriente, un traslado del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico. Existen, sin embargo, dudas acerca de si el futuro lleva hacia una situación de reparto del poder crecientemente multipolar, a un “G-2” (con EEUU y China al frente) o incluso a un “G-0”, un orden en el que ningún estado u organismo multilateral quiera o pueda gobernar el sistema.

### Las nuevas concepciones del desarrollo y la seguridad

Los cambios en curso afectan a los dos bienes públicos básicos que deben proveer los estados, el bienestar o desarrollo y la seguridad, en particular física, de la ciudadanía.

Respecto del desarrollo, el **desarrollo humano**, entendido como proceso multidimensional orientado a satisfacer necesidades humanas mediante actores privados y públicos, **sigue ocupando** una posición central en la agenda

del sistema. Se observa, en concreto, una doble recuperación o retorno a los orígenes: a) la sostenibilidad o sustentabilidad del desarrollo en el centro de la agenda nuevamente tras la conferencia Río + 20; y b) la concepción del desarrollo como proceso global, con modelos diferentes, base de la Declaración del Derecho al Desarrollo de NNUU<sup>3</sup>. Dicha Declaración alude al desarrollo como “...un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan” (párrafo segundo del preámbulo).

En suma, el desarrollo **se entiende como derecho humano**, caracterizado por ser multidimensional en sus objetivos y componentes, tener diferentes titulares (en la medida que el desarrollo se predica de personas y de colectivos), caracterizarse por ser de realización progresiva, (proceso de mejoramiento y satisfacción de necesidades siempre perfectible) y de implementación tanto en la esfera nacional como la internacional. Por si fuera poco, no puede lograrse de cualquier manera, importa tanto la finalidad como la forma de llegar a la misma, lo que pone la participación en el centro.

Sobre la **seguridad**, ha surgido una nueva concepción de la misma, entendida como proceso multidimensional que debe atender sobre todo a amenazas, retos y peligros que afectan a las personas, habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política. Han surgido, pues, nuevos rostros de la violencia.

<sup>3</sup> Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986.



Por un lado, la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del Informe trianual de *Global Burden of Armed Violence*<sup>4</sup>, las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 500.000 bajas al año. Un ochenta por ciento de las mismas no se deben a violencia intencionalmente política (conflictos armados, terrorismo), sino a otras razones (crimen organizado, inseguridad ciudadana, bandas juveniles...). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas (El Salvador, Guatemala...), el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia son muy importantes. Por otro, el impacto de lo que se ha llamado “violencia crónica”, un fenómeno que describe el hecho de que en algunos países la población se encuentra enfrascada en una espiral creciente de violencia social que afecta las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y la práctica ciudadana en la región. Estudios recientes<sup>5</sup> muestran los mecanismos mediante los cuales una gama de fuerzas profundamente enraizadas, estimulan y reproducen la violencia crónica, destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables hasta el punto de correrse el riesgo de que tales tendencias puedan convertirse en normas sociales *de facto*.

Aunque América Latina encabeza los índices de violencia a nivel global, el fenómeno de la violencia crónica también se presenta en varios países de ingreso bajo y medio en el África sub-Sahariana, Asia y el Medio Oriente.

<sup>4</sup> Declaración De Ginebra, *Global Burden of Armed Violence*, 2011.

<sup>5</sup> Véase: Jenny Pearce, *Citizenship in the Contexts of Chronic Violence*, en Pearce, J. & Pearson, M. with Sam Cameron, *The Ivory Tower and Beyond: The University of Bradford at the Heart of Its Communities Bradford's REAP approach to measuring Community Engagement*, ICPS-University of Bradford, 2007. También Tany Adams, *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse Trends in Social Relations, Citizenship, and Democracy in Latin America*, Washington, Wilson Center, 2012.

El problema también afecta a grupos crónicamente marginales en países más ricos, como por ejemplo los migrantes indocumentados y ciertas minorías en Estados Unidos, Europa y otras regiones. Según datos del *Informe de Desarrollo Mundial 2011*<sup>6</sup> se estima que el 25 por ciento de la población mundial —tanto ricos como pobres— viven con altos niveles de violencia de largo plazo y con repercusiones trans-generacionales; es decir, violencia crónica y cronificada. Entre los grupos más vulnerables destacan los jóvenes (80 por ciento de quienes viven en países del Sur), las mujeres y ciertos grupos étnicos.

Las dinámicas negativas vinculadas a la violencia sin intencionalidad política y a la violencia crónica son retos cruciales, en la actualidad, para los procesos de desarrollo y de construcción de paz.

## 2.2. Las Américas, América Latina y el Caribe y el Pacífico

Esos cambios han impactado también la región integrada por las diversas Américas y sus diferentes subsistemas. Los cambios económicos, políticos y sociales en la región, junto a los cambios que experimentan la economía y las relaciones internacionales, alteran fuertemente las dimensiones y el futuro de los procesos de desarrollo en la región en sí misma y de la región frente a las Américas y el resto del mundo. Veamos algunos de ellos:

### Refuerzo y consolidación de la democratización

Asistimos, desde los años ochenta, a un refuerzo y/o consolidación, según los casos, de **los procesos democráticos** en una parte muy importante de los países de la zona latinoamericana.

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Informe Mundial de Desarrollo*, Washington, 2011



mericana. Ello ha tenido diversos impactos como el refuerzo de la institucionalidad y de la división de poderes en el sistema político, una clara disminución de la importancia de los militares en la vida política (al menos como militares con uniforme), la generalización de reformas constitucionales y políticas, que, entre otras cosas, han buscado la creciente inclusión de los pueblos originarios y/ de grupos tradicionalmente marginados. Esos fenómenos, iniciados en los años ochenta, han recibido nuevo impulso entre finales de los años noventa y los dos mil.

No obstante, se observan también tendencias mucho más heterogéneas y tenues, que pueden debilitar la calidad de la democracia: incremento del clientelismo, restricciones a libertades fundamentales, intentos de reforzar en exceso el poder presidencial en algunos países<sup>7</sup>, así como actitudes neo-populistas y la disminución o desaparición de contrapesos institucionales.

### Cambios en las interacciones económicas

Por otra parte, hay que señalar **un incremento de los intercambios económicos externos de América Latina y el Caribe**, una tendencia clara y en aumento. Dicha tendencia se puede percibir en varias dimensiones: en la comercial, con un aumento progresivo de los intercambios Sur-Sur y una disminución de los Norte-Sur; en la productiva, con un crecimiento de la inversión directa extranjera (IDE), muy importante en el caso de China; y en la financiera, con un acceso renovado y creciente de la región a los mercados financieros internacionales.

<sup>7</sup> Bastará con recordar la difusión y amplitud de los fenómenos de reforma constitucional para forzar nuevas reelecciones de los presidentes, que han ido desde una potencia regional, como Brasil, a un país de tamaño pequeño como Nicaragua, pasando por muchos otros intermedios.

Un primer resultado de lo anterior es que, como veremos luego, se reduce aún más la importancia de la AOD, dinamiza fuertemente la cooperación Sur-Sur (aunque desafiando su formulación tradicional) y supone un reto creciente a las estructuras tradicionales de la cooperación al desarrollo tradicional, incluida la iberoamericana.

Sin embargo, dichos cambios económicos parecen tener un **doble impacto, potencialmente negativo**, al menos como reto a resolver. Por un lado que el llamado “*spaguetti bowl*”<sup>8</sup> de los acuerdos comerciales genera, en un contexto de cambios, un gran coste de transacción –por el tiempo y esfuerzos invertidos– para la región, por el tiempo y esfuerzo invertidos. En suma, la economía política y la formulación de nuevos acuerdos internacionales van muy por detrás de los rápidos cambios en la inserción externa, lo que, además de los costes de transacción genera problemas de implementación y, a veces, de incoherencia de modelos y/o instrumentos.

Además de dichos cambios, el hecho de que las estructuras económicas aumentan las desigualdades intrarregionales hasta el punto de que puede hablarse ya de una América Latina a dos velocidades. Ello, adicionalmente, refuerza los desfases o brechas ya antiguos en la región, como la fiscalidad, la inversión, la productividad o la sostenibilidad ambiental. Igualmente, refuerza la desigualdad y la exclusión social: mal endémico de la región.

<sup>8</sup> La expresión, literalmente “plató o bol de spaghetti”, alude a un fenómeno de política económica internacional: la complicación derivada de la aplicación de reglas de origen domésticas al firmar acuerdos de libre comercio entre estados (spaghetti), en el marco de la proliferación de tratados regionales. El efecto comporta políticas comerciales discriminatorias al estar una misma mercancía sujeta a diferentes tarifas o a aranceles y a diferentes cursos de reducción tarifaria, en virtud de las preferencias internas. El fenómeno ha provocado, a partir de la proliferación de acuerdos de libre comercio, resultados paradójicos y a veces contradictorios entre socios comerciales bilaterales y multilaterales. Cuando se aplica al caso de comercio entre naciones asiáticas se denomina “*noodle bowl effect*”.



## Cambios en la esfera social y en las relaciones internacionales

Nos referiremos, por último, a dos cambios en curso de gran trascendencia, uno relacionado con el impacto de los cambios económicos en la esfera social y el otro en las relaciones internacionales.

Se detectan en la región cambios sociales y en la estructura de la sociedad que plantean retos presentes y futuros de gran magnitud. Concretamente, pese a las diferencias subregionales, nacionales e intra-nacionales, se detectan cuatro rasgos compartidos en mayor o menor medida. Primero, una disminución de la pobreza pero con aumento de las desigualdades, habida cuenta de que el crecimiento se da merced a ventajas comparativas estáticas. Segundo, un incremento, al menos en muchos países, de la brecha social, que sólo se puede contrarrestar (parcialmente) con medidas como la reforma y aumento de la presión fiscal y, en algunos casos, con políticas de bonos o subsidios directos. En tercer lugar, un incremento de las clases medias que impacta en el consumo pero también, y crecientemente, en las políticas públicas, al demandar servicios al Estado. Y cuarto, un progresivo agotamiento del impacto positivo del bono demográfico<sup>9</sup>, cuyo efecto era clave para el crecimiento: se agota su impacto pero no es suficiente para atenuar la pobreza y la desigualdad.

En cuanto a las relaciones internacionales de la región, se observa **una alteración de las pautas de interacción política internacional**

<sup>9</sup> Expresión que alude a la situación en que la proporción de población en edad de trabajar continúa creciendo más rápidamente que la población dependiente en edad escolar o en edad de retiro o jubilación. En otras palabras, se cuenta con una mayor proporción de población en edad de ahorrar, invertir, trabajar y producir, mientras que cada vez un menor número de personas requieren de inversiones en educación y salud. Suele considerarse que, si se aprovecha la situación, el bono demográfico incrementa la acumulación de activos y fomenta el crecimiento económico.

**en la región y de ésta con otras.** Por un lado, se observa, por la creciente multipolaridad del sistema tras la guerra fría, una brecha creciente entre EEUU y América Latina, con desencuentros dentro y fuera de la región sobre temas de integración comercial y con críticas a algunas políticas estadounidenses, así como una pérdida parcial de hegemonía. A ello ha contribuido también el papel de nuevas alianzas subregionales, como las vinculadas a las diversas asociaciones alrededor de los llamados países del ALBA. Sin embargo, el vacío hegemónico parcial en la zona, derivado de esa brecha o mayor aislamiento de EEUU, no ha reforzado claramente el liderazgo de “hegemones” regionales de Brasil y México, o, no al menos, para ocupar claramente ese vacío en condiciones de producir bienes colectivos regionales.

Se puede concluir al respecto que la hegemonía regional y subregional será un tema crecientemente importante en el futuro, tanto para las grandes potencias regionales y subregionales (Brasil, México, Chile), como para países como Colombia, que en los últimos años ha diversificado y alterando sus relaciones exteriores. Lo anterior se refleja y reflejará en cambios en las políticas exteriores (y en toda la acción exterior, en general), con un peso destacado para las políticas de cooperación internacional al desarrollo y ayuda al desarrollo.

## 2.3. Colombia en la esfera internacional y regional: nuevos retos y desafíos hacia fuera y hacia dentro

Colombia enfrenta también dichos cambios, y los retos y desafíos que comportan. Tanto en su inserción en el sistema internacional y regional, hacia fuera, como hacia dentro. De



forma sucinta, podemos destacar al menos lo siguiente.

### **El crecimiento económico como tendencia de largo aliento**

Por un lado, el crecimiento de Colombia ha llamado la atención de muchos analistas internacionales, hasta el punto de formar parte de lo que se han llamado “Civets” (siglas que aluden a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), una manera de aludir a los países que podrían tener mayor crecimiento económico en los próximos diez años y tener un papel muy importante en la conformación de la nueva agenda de desarrollo.

La expresión Civets<sup>10</sup> enmarca a una serie de países atractivos para el comercio, las inversiones y los bienes públicos mundiales por la combinación de factores como: creciente mercado de consumo; renta media con economías parcialmente diversificadas, con crecimiento altos –incluso tras la crisis económica– y perspectivas de mantenerlos; son oferentes y receptores de cooperación al desarrollo y aceptan y/o participan en los estándares creados en el contexto del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE, lo que facilita el intercambio de conocimiento entre socios y la cooperación triangular. Finalmente, tienen una clara presencia internacional<sup>11</sup> y los organismos multilaterales los perciben como potenciales proveedores de bienes regionales y en bancos de “buenas prácticas”.

<sup>10</sup> Alude a un pequeño felino que se encuentra en África y Asia.

<sup>11</sup> Indonesia, Suráfrica y Turquía son miembros del G-20 y participan muy activamente en la gestación de la nueva agenda de desarrollo. Suráfrica preside, junto a Corea del Sur, el Grupo de trabajo sobre el Desarrollo (surgido en el marco del CAD), en el que Turquía e Indonesia han liderado esfuerzos para intercambios de conocimiento. Colombia e Indonesia, por último, dirigen el grupo ad hoc para el intercambio del conocimiento Sur-Sur.

Se trata de un factor positivo y con raíces antiguas. Es decir, no se trata de un cambio repentino sino de una tendencia fuerte, producto de una estrategia de inserción internacional y económica ya dilatada en el tiempo, aunque acelerada desde mediados de la primera década del nuevo siglo. Dicha tendencia está vinculada a la apertura y liberalización de la economía.

No obstante, no todo lo relacionado con dicha tendencia es visto de forma positiva por los analistas. Suelen destacarse dos problemas: la persistencia de déficits y carencias de pobreza y exclusión, que lastran el impacto general del crecimiento; que los resultados tangibles a corto plazo, en términos de desarrollo y bienestar equitativamente distribuido para las personas, son escasos.

Sea como fuere, según datos del *Informe de Desarrollo Humano* de 2013, Colombia, junto a Turquía, obtiene los mejores resultados de todos los países Civets (Colombia sigue a Turquía en términos globales, pero la supera en los indicadores relacionados con los factores educativos y de capital humano).

### **Liberalización e inserción económica**

Es bien sabido que Colombia ha seguido, desde hace décadas, una estrategia de liberalización económica. Esta se ha basado principalmente, en tres instrumentos: a) participación activa en el sistema económico (comercial y financiero) internacional; b) estímulo a los diversos avances en los procesos de integración regional<sup>12</sup> e interés por algunos procesos de integración más allá de la región (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC; ingreso al Consejo Económico del

<sup>12</sup> Por ejemplo, creación de la Caricom, relanzamiento del Pacto Andino y creación de la Comunidad Andina CAN, Acuerdo de complementación CAN-Mercosur... Integración sectorial...



Pacífico (PBEC) y al Consejo Económico de Cooperación del Pacífico (PECC); y c) negociación, firma y ratificación de diversos tratados de libre comercio con diferentes países y grupos de países. Adicionalmente, desde su creación en el 2011, Colombia ha apostado fuertemente por la Alianza del Pacífico, que puede ya considerarse un bloque comercial en construcción, clave para la región latinoamericana pues reúne a países que suponen el 40 por ciento de la economía regional.

No obstante, pese a los resultados, persiste un problema estructural: la escasa diversificación regional y sectorial de dicha inserción económica internacional. Dicho de otra forma: **Colombia no tiene suficiente presencia en los mercados globales.** Lo anterior es visible el destino de las principales exportaciones: con datos oficiales (nacionales y de organismos internacionales) de finales de los años 2000, más del 60 por ciento del total se destina a tres “socios” (EEUU, 39 por ciento, Venezuela, 12 por ciento, y la UE, 14 por ciento. En cuanto a las importaciones la situación es similar: EEUU, 28 por ciento; UE 13 por ciento; China, 11 por ciento; México 8 por ciento; y países del Mercosur, 8 por ciento. África, Asia y el Pacífico, en suma, siguen teniendo un porcentaje escaso en las relaciones económicas internacionales de Colombia. Respecto de la diversificación sectorial, las mismas fuentes señalan que más del 50 por ciento de las exportaciones son de tipo tradicional (carbón, petróleo) y sólo el resto tiene algún valor añadido adicional (con cerca de un 40 por ciento vinculado al sector industrial), aunque está aumentando.

En los últimos años se está trabajando fuertemente en el tema, con un papel creciente otorgado a la promoción de nuevas relaciones internacionales, algo que, como veremos luego, se relaciona también con la cooperación Sur-Sur.

## La institucionalización de la política de cooperación internacional al desarrollo

Desde hace tiempo, se observa una creciente institucionalización de la política pública de cooperación internacional<sup>13</sup>, un proceso con cuatro décadas largas de historia e importantes avances en los últimos diez, que puede verse afectada, en términos positivos y negativos, por la ya comentada necesidad de diversificación sectorial y geográfica de la inserción económica internacional.

Se ha dado un papel importante a la cooperación internacional (Sur-Sur, triangular) en la promoción de relaciones hacia África, Asia y el Pacífico, un objetivo clave del Gobierno. Ello puede generar algún desajuste puntual, al menos potencialmente, en la conformación de la política de cooperación Sur-Sur, que está comprometida con respecto a la demanda de los socios.

Dicho de otra forma, Colombia pronto deberá afrontar el viejo problema de todo país que empieza a ser más oferente que receptor: qué grado de autonomía se debe conceder a la política de cooperación al desarrollo versus otras políticas públicas, como la exterior, económica, comercial o de seguridad. Una cosa, en cualquier caso está clara en análisis comparado: la autonomía siempre es parcial o relativa; no existen ejemplos de políticas de cooperación al desarrollo totalmente autónomas.

<sup>13</sup> El autor ha optado por usar la referencia estándar sobre qué es una política pública: todo curso de acción regular, o de inacción, de los poderes públicos respecto de un tema determinado. Se trata por tanto de una apreciación independiente de la percepción de las administraciones de que exista o no. Y nada tiene que ver con desarrollos legislativos: muchos países del CAD, OCDE, no disponen de leyes de cooperación, pese a tener desde hace décadas de políticas públicas de cooperación al desarrollo.



## Un desarrollo con debilidades y retos para el futuro

Colombia, pese a todo, sigue teniendo un problema de desarrollo de largo aliento: **problemas de tasas de desempleo significativas, pobreza, desigualdad, hambre y carencias en términos de bienestar.**

Ello, pese a que el indicador de ingreso per cápita ha llegado ya a los 8.711 dólares anuales y que ocupa el lugar 91 del mundo en la actualidad, en términos de índice de desarrollo humano.

La desigualdad, como es sabido, es un problema endémico de América Latina y no sólo de Colombia. En todo caso, perjudica el impacto de desarrollo de las mejoras en el Índice de Desarrollo Humano. Según datos del Informe de Desarrollo Humano Mundial (2013), el IDH de Colombia en el 2012, que mejora constantemente desde el 2000, era de 0,719. Sin embargo, ajustado en términos de igualdad, descendería hasta el 0,519. Esa pérdida no afecta por igual a los tres componentes del índice: el impacto más negativo se da en los ingresos (el índice desciende hasta el 0,336); seguido de la educación (el descenso lo sitúa en el 0,523) y es muy escaso en las expectativas de vida.

Los problemas de pobreza y desigualdad están particularmente concentrados en ciertos territorios y en ciertas comunidades y poblaciones vulnerables, y tienen un fuerte componente rural pese al gran avance en términos de urbanización en los últimos 40 años. Datos arrojados por los últimos informes del PNUD muestran que el 32 por ciento de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales.

## Un factor que puede resultar crucial

A todo lo anterior hay que añadir una última consideración: **las negociaciones de paz en curso entre las FARC y el Gobierno, de tener éxito, afectarán fuerte y largamente la vida política, social y económica del país.**

Más allá del impacto a corto, mediano y largo plazo en la vida política e institucional colombiana, *per se* y por la implementación de lo que en las conversaciones se pueda acordar respecto de los puntos sujetos a negociación, el impacto será estructural por varias razones.

Primero, porque negociar la paz (“hacer las paces”), pese a las dificultades y obstáculos, es siempre mucho más fácil y toma menos tiempo que hacer la paz o “construir la paz”.

Segundo, porque se abrirá un proceso de construcción de la paz que, por experiencia comparada, durará no menos de diez o quince años, un proceso que transformará la sociedad colombiana y las políticas públicas. En el centro de los procesos de cambio estarán no sólo los procesos de desarme, desmovilización y reinserción, o la reforma del sector de la seguridad, sino las tres “Erres”: resolución (incompatibilidades que generaron el conflicto entre partes), reconstrucción (rehacer todo lo que, en la esfera material y no material, dañó la fase violenta del conflicto) y reconciliación (políticas de memoria y pasado, derecho a la verdad, derecho a la justicia, reparaciones y garantía de no repetición).

En tercer lugar, porque el desarrollo y los modelos de desarrollo, estarán en el centro del debate y de la vida social, política y económica, con tensiones importantes en una primera fase, la vinculada justamente al desarrollo rural.

En cuarto lugar, porque ello afectará fuertemente al desarrollo territorial, con rubros importantes en la agenda como sostenibilidad, descentralización e infraestructuras.



En quinto lugar, por su impacto en la vida institucional, en el sistema político colombiano y en el sistema de partidos. Será importante, aunque difícil de prever a priori, más allá de los cambios obvios en las leyes electorales. Como he dicho, afectará al sistema de partidos y a las interacciones de éstos en las dos cámaras legislativas. En suma, parece claro que se incrementará el papel del poder legislativo en el proceso de construcción de paz, así como el de los diversos actores privados que intentan influir en la conformación de la agenda institucional.

En sexto y último lugar, afectará a los flujos de AOD, que han crecido en los últimos siete años pese a ser Colombia un país de renta media alta, a causa justamente de la persistencia del conflicto armado y sus consecuencias humanitarias. Sin duda alguna, el coste importante de los procesos de construcción de paz exigirá movilizar recursos, internos y externos. Sin embargo, no es previsible que la ayuda internacional adicional sea muy importante, al menos a medio y largo plazo. De hecho ni siquiera es probable que siga incrementándose el total de fondos asignados

Todo ello recomienda afrontar inmediatamente los retos que el proceso de construcción de la paz generará al país, fortaleciendo capacidades y preparándose para el proceso de hacer la paz.

## 2.4. El papel de la cooperación internacional y de la cooperación al desarrollo en los nuevos contextos y retos globales

Los cambios en el sistema internacional y las relaciones internacionales, incluyendo las regionales y las que afectan a Colombia, se

reflejan en el sistema de cooperación internacional, que lleva dos décadas en proceso de cambio profundo, junto a la concepción y práctica del desarrollo. No obstante, los últimos cinco años han acelerado y cambiado el rumbo de la cooperación internacional al desarrollo. Intentaremos reflejarlos mediante algunas tesis; es decir, afirmaciones, que luego se comentan.

**Tesis 1. La evolución tanto del desarrollo como de la cooperación para el desarrollo<sup>14</sup> generó ya a mediados de los años noventa una nueva “doctrina”, hoy por hoy asumida y compartida de forma generalizada.**

La podemos resumir así:

- a. Desarrollo y cooperación se entienden como objetivos multidimensionales, como agendas plurales y dinámicas, con temas transversales y finalidades que van más allá de lo que tradicionalmente se había entendido por desarrollo y por cooperación para el desarrollo.
- b. No sólo importa el objetivo, sino también la forma de lograrlo. El desarrollo no puede lograrse a cualquier precio: exige respeto cultural, empoderamiento, cumplimiento de los derechos humanos, buen gobierno, etcétera.
- c. Se han multiplicado los actores y se generaliza un nuevo reparto de papeles entre el sector privado y el público: se reconocen tanto el papel clave del sector privado como la función importante del Estado en la producción de los bienes públicos, en las tareas de cobertura social, en la promoción de instituciones sólidas y eficaces y en la creación del marco normativo adecuado para promover un desarrollo

<sup>14</sup> Que incluye, como componente regulado por el consenso entre los donantes a través del Comité de Ayuda al Desarrollo o CAD, la ayuda oficial para el desarrollo, AOD).



sano, sostenible y socialmente equilibrado. Hace falta “mercado” y “estado”, aunque crear sinergia entre uno y otro, entre actores privados y públicos, genera contradicciones y temas no resueltos.

- d. Conciliar más actores y objetivos más amplios, provoca problemas de coordinación, complementariedad y coherencia entre acciones y políticas.

Todo ello, no obstante, se ha “movido”, ha cambiado en los últimos años.

**Tesis 2. En los últimos cinco años ha vuelto a cambiar el contexto, los actores y la agenda del sistema de cooperación internacional, en parte con la convergencia de cinco procesos, autónomos pero interconectados.**

Concretamente, podemos singularizar cinco procesos, a saber:

1. Una nueva fase del debate académico y político, recurrente, sobre la utilidad relativa de la ayuda al desarrollo y sobre los nuevos objetivos e instrumentos. Actualmente, predominan las voces parciales o totalmente críticas sobre dicha utilidad.

2. El impacto decreciente de la ayuda oficial al desarrollo clásica frente a nuevos flujos financieros hacia los países del Sur como la inversión directa extranjera (IDE), las remesas, el comercio internacional y la aparición de nuevas fuentes de financiación (nuevos donantes, mecenazgo y filantropía, empresas y actores privados lucrativos, cooperación Sur-sur y cooperación triangular...).
3. El proceso derivado de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, en particular tras la agenda surgida de Accra y de Busan, que se ha focalizado ahora en la eficacia del desarrollo y en el papel de los actores privados.
4. El debate sobre el desarrollo sostenible en el marco de NNUU, alentado por la cumbre Río + 20, que se desempeña a varios niveles en el marco de las Naciones Unidas.
5. Las consultas y espacios promovidos por Naciones Unidas para crear la agenda y los compromisos post 2015.

Nos ocupamos de todo ello en el siguiente epígrafe.





# 3

## La cooperación para el desarrollo y el desarrollo sostenible: un sistema en transformación

La nueva doctrina, la proliferación de actores, las nuevas prácticas, la creciente fragmentación y complejidad del sistema, junto al impacto de la austeridad presupuestaria derivada de la crisis en los países del Norte, están cambiando fuertemente el contexto de la cooperación para el desarrollo y están generando un fuerte debate sobre su naturaleza y orientación futura. Parte de ese debate no es nuevo.

### 3.1. Un debate recurrente: el impacto real y la durabilidad de la AOD

Políticos y analistas critican de forma recurrente desde hace décadas y desde diferentes supuestos los objetivos, naturaleza e impacto de la cooperación al desarrollo y de la AOD. Desde posturas conservadoras, las críticas se han centrado en su elevado y supuesto costo de oportunidad, su contribución a perpetuar la ineficiencia y/o la corrupción frente a la mayor potencialidad del mercado defendida desde dichos sectores. Desde sectores progresistas o de izquierdas, se ha cuestionado la cooperación aduciendo que la misma sólo ha representado una nueva forma de neocolonialismo y un instrumento



para la imposición de un modelo económico, social y cultural occidental o céntrico. Desde las propias organizaciones y gobiernos donantes, las críticas se han centrado en el escaso resultado de muchos de los proyectos puestos en marcha y en los fallos constatados en la gestión de la ayuda.

Todo ello contribuyó a que se popularizara la expresión “fatiga de la ayuda” a mediados de los años noventa, y a centrar parte del debate reciente sobre el impacto y la durabilidad de la AOD en la eficacia, eficiencia y calidad de la cooperación. Fruto de ese debate nacen, entre otras cosas, la Declaración de París y la agenda de la eficacia y de la calidad de la ayuda.

No obstante, existe un cambio muy significativo.

**Tesis 3. El cambio fundamental se ha dado, no obstante, en el marco de la academia con el impacto de un artículo de Severino y Ray en el 2009<sup>15</sup>, que constató tres revoluciones en marcha, en los objetivos, los actores y los instrumentos.**

Concretamente, subrayaron tres aspectos. Primero, la diversificación de objetivos, sumándose a la tradicional reducción de la brecha entre Norte y Sur, el acceso a servicios esenciales y la protección de bienes públicos globales. Segundo, la aparición de una gran cantidad de nuevos y diversos actores, que generaban problemas de coordinación y gobernanza y una mayor fragmentación de una actuación fragmentaria por naturaleza. Y tercero, la creación de nuevos instrumentos,

de innovaciones paralelas a las acaecidas en los mercados financieros, vinculadas a mercados de futuros, a ayuda a presupuestos o a diversos mecanismos de seguridad o “apalancamiento”.

No obstante, señalaron, esas tres revoluciones habían tenido aún escasas repercusiones en la forma de medir y evaluar el impacto de los volúmenes financieros dedicados a esta política global emergente y en la forma de medir el impacto real que logran sus objetivos.

### 3.2. Una nueva realidad: AOD versus otras fuentes de ingresos y cambios en los donantes

Ese escaso impacto en la forma de medir y evaluar ha hecho, entre otras cosas, que no exista suficiente conciencia general de los cambios acaecidos. De ahí que, a continuación, se enumeren, mostrando cómo afectan a la naturaleza, utilidad, cantidad y calidad de la ayuda oficial al desarrollo.

Nos encontramos, primero, con una **disminución clara y creciente de los flujos de AOD** (en términos cuantitativos y cualitativos; en cifras relativas y absoluta), en los países del Sur. Las razones tienen que ver tanto con la incapacidad de medir las innovaciones, ya mencionada, como con la creciente importancia de otros flujos igualmente mencionados hacia los países del Sur: la IDE, las remesas de los inmigrantes, el papel del comercio y, también, los flujos procedentes de diferentes organizaciones filantrópicas.

En ese contexto, han aparecido nuevos donantes, de naturaleza múltiple, países “huérfanos” de ayuda, lo que ha complicado el mapa de la cooperación y ayuda al desarrollo, con una creciente proliferación de actores y una incesante fragmentación. Algunos han

<sup>15</sup> Jean Michel Severino y Olivier Ray, “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy” (Working Paper 167, marzo 2009, Center for Global Development, www.cgdev.org). Al que siguió un año más tarde un texto más propositivo, “The End of ODA (II): the Birth of Hypercollective Action” (Working Paper 218, junio 2010, Center for Global Development)



descrito ese nuevo marco hablando, de la **“muerte” de la AOD** (es decir, de la acción colectiva orientada a coadyuvar al desarrollo de los países del Sur), al menos tal como la conocemos desde mediados del siglo XX, y **del surgimiento de una nueva política pública global, con un rol diferente.**, que los ya mencionados Severino y Raymon **han llamado “acción hipercolectiva” en virtud de la doble explosión en la oferta y en la demanda.**

El proceso tiene una dimensión positiva, al conferir nuevo vigor y nuevos recursos a la cooperación al desarrollo, y una negativa, al dificultar la gestión –ya compleja de dicha política pública global. Las novedades y el doble reto señalado, obligan a buscar nuevas propuestas sobre el rol futuro y la gestión de esa nueva “cooperación al desarrollo”, como veremos

### 3.3. Las nuevas propuestas sobre el rol futuro de la cooperación al desarrollo

**Tesis 4. Las novedades más relevantes de esa “acción hipercolectiva”, desde la óptica de un país como Colombia, son tres.**

Primero, tareas para la cooperación internacional que van más allá de los objetivos tradicionales de la ayuda al desarrollo, con agendas más compleja, claramente visibles en los cambios de las relaciones internacionales. Entre esas tareas, bajo la fachada común de una política pública global en proceso de cristalización, se sitúan tareas políticas diferenciadas como: a) clima y cambio climático, con creciente importancia; b) provisión de servicios esenciales para la sociedad, con especial incidencia en determinados grupos o comunidades; c) facilitar la convergencia económica; d) proveer seguridad, tanto contra la violencia intencional y directamente polí-

tica, como con la relacionada con el crimen internacional y la violencia interna, a menudo vinculada a actividades ilícitas; e) mejorar la salud y sanidad; y f) facilitar la apertura comercial y un comercio equitativo.

En segundo lugar, una caja de herramientas para intervenir de manera mucho más amplia e innovadora, con una gama muy completa de instrumentos técnicos y financieros, además de una colección de técnicas que vinculan seguridad y desarrollo, en suma instrumentos o herramientas que son “sensibles al conflicto”.

Tercero, la importancia que adquieren, por la proliferación de actores, privados y públicos, los problemas de coordinación de la acción colectiva en virtud de la multiplicidad y heterogeneidad de actores (a eso se alude al hablar de acción “hipercolectiva”).

Por si fuera poco, los diferentes actores e instituciones abordan cada una de las políticas mencionadas desempeñando roles disímiles en el mismo tablero o nivel de interacción, sin que exista un árbitro claro. A título de ejemplo, según datos de la OCDE: el número de proyectos activos en el mundo pasó de 17.000 en 1996 a 81.000 en el 2006. De ahí la importancia de innovar en formas de gestión y coordinación.

**Tesis 5. La innovación, por consiguiente, está en el centro de esa “acción hipercolectiva” en proceso de constitución.**

La innovación marca el nacimiento y evolución de la acción hipercolectiva, al combinar cinco formas de acción diferentes, a las que aludiremos brevemente. Primero, el surgimiento de **“reglas y acuerdos”** (acuerdos internacionales, leyes, pactos), de muy diferente índole y naturaleza que cimentan la nueva acción colectiva (por ejemplo, Protocolo de Kioto; Declaración de París). Segundo, la conformación de **“normas y estándares”**,



formales e informales, como por ejemplo estándares de rendición de cuenta o estándares de comercio equitativo, que, incluso pese a su carácter informal, condicionan la actuación de los diversos actores. Tercero, el surgimiento de **sistemas de incentivos**, con recompensas y amenazas o penalizaciones. Cuarto, una **amplia difusión de informaciones y discursos**<sup>16</sup> que conforman “marcos cognitivos”, idearios compartidos o simplemente conocimiento e información que poco a poco cristaliza en nuevas políticas. Sirvan como ejemplos la noción de “responsabilidad de proteger” o los mapas interactivos sobre “quién hace qué” en los países receptores de ayuda. Y quinto, encontramos las **redes y asociaciones**, en particular alianzas y asociaciones globales, como la coalición “Salvemos Darfur” o el “Critical Ecosystem partnership Fund”.

Además la innovación afecta, y seguirá haciéndolo, las dimensiones y actuaciones ya existentes. Así, está influyendo, entre otros en: los nuevos actores y las nuevas fuentes de financiación; en la adopción de nuevos roles para los viejos y nuevos actores; en el papel de los actores privados y de las alianzas público-privadas; en la redefinición de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular: en la asunción de nuevas funciones para la cooperación técnica; y, por último, en la aparición de políticas activas y coherentes de evaluación de impacto y de aprendizaje.

Finalmente, la constante innovación exige nuevos instrumentos, más sofisticados y capaces de aprehender las novedades (para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas), y susceptibles de coordinar actores y niveles de relación muy diferentes entre sí.

<sup>16</sup> Discursos en el sentido performativo, de modelar la acción política que caracteriza, según la pragmática, los “actos de habla” (*speech acts*) intencionales.

Un buen ejemplo de esas innovaciones lo encontramos justamente en los cambios acaecidos en los diferentes procesos de reestructuración del sistema de cooperación internacional en marcha, en particular en lo acontecido a partir de Accra con el proceso de la Declaración de París.

### 3.4. Los procesos de cambio del sistema de ayuda en curso

No se pueden presentar aquí detalladamente los procesos de cambio en curso, habida cuenta de que son muchos, muy dinámicos y, en parte interconectados. Nos limitaremos a presentar algunas tesis específicas sobre los tres principales procesos (Post-Busan, post Río + 20; post ODM), al ser las fuerzas motrices que inciden en la elaboración de la nueva arquitectura del sistema de cooperación internacional.

#### 3.4.1. La evolución del proceso Post-Busan

**Tesis 6. Busan reformuló la agenda originaria del proceso de París**, inicialmente monopolizada por los donantes tradicionales, un proceso que ya se había iniciado en Accra

Esa reformulación, que además ha reforzado el reconocimiento del papel de la sociedad civil, iniciado ya en los Grupos consultivos celebrados tras el impacto del huracán Mitch en América Central (1999), ha puesto en el foco de atención la eficacia del desarrollo y no sólo la eficacia y calidad de la ayuda, punto que se mantiene en la agenda al constatarse que no se habían cumplido los compromisos de encuentros anteriores.

Entre los cambios derivados de Busan, podemos destacar, entre otros, los siguientes. Se ha buscado la inclusión de más actores y la conformación de una alianza global, más amplia e inclusiva para el desarrollo, con mu-



cha mayor transparencia. El haber establecido un marco de monitoreo global, enfocado al logro de resultados, a la rendición de cuentas y al cumplimiento de los compromisos de Busan, aunque de manera voluntaria. Haber contribuido a democratizar y mejorar la gobernanza de la ayuda, mediante la idea de crear una nueva asociación o partenariado global, donde la OCDE ha de compartir espacio con Naciones Unidas (PNUD), y los miembros del CAD con sus países socios, los BRICS, los nuevos donantes emergentes, los gobiernos subestatales, la sociedad civil y el sector privado. Sus órganos de gobierno son un Consejo Ministerial, un Comité Ejecutivo y una representación amplia de todos los actores interesados.

Además, se ha reformado la agenda de la eficacia de la ayuda, articulada en ocho pilares temáticos: 1) transparencia; 2) acuerdos de cooperación sur-sur y triangular; 3) enfoque orientado a resultados y a rendición de cuentas; 4) fragmentación; 5) estados frágiles; 6) financiación para el cambio climático; 7) instituciones y políticas eficaces; y 8) sector privado. Merece especial atención la profundización de la agenda que supone el refuerzo del principio de apropiación, en sus diferentes enfoques y modalidades. El documento final, por ejemplo, prevé “profundizar, ampliar y hacer operativa la apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo”.

Señalaremos dos cambios adicionales. Primero, que la cooperación con el sector privado y las alianzas público-privadas se tornan indispensables: se asume que las empresas privadas y sus asociaciones pueden jugar un papel importante en la cooperación, contribuyendo al crecimiento económico, al aumento de la productividad y a la dinamización del tejido emprendedor local. Se señala que pueden: invertir; suministrar productos y servicios que no existen localmente; transferir nuevas

tecnologías, adaptadas a las necesidades del país; coadyuvar a la adopción de modelos de gestión y de organización más modernos y eficientes, etcétera. En segundo lugar, ello supone cambios y compromisos para el CAD, que ahora considera complementarios AOD e inversión privada directa. El CAD acepta como elegible recurrir a la AOD para estimular el crecimiento económico, mediante la cooperación con asociaciones empresariales e incluso con alianzas con empresas con fines de lucro. Eso sí, con una condición: que la ayuda se destine básicamente al desarrollo de las empresas del país, a la inversión y al comercio del país del Sur, no a la promoción comercial de las empresas del oferente.

No obstante, la reunión de alto nivel de septiembre de 2013, pese a los grandes esfuerzos de las reuniones de preparación previas, no ha mostrado grandes progresos y concreciones, que quedan para 2014.

### 3.4.2. Post 2015 (la agenda post- ODM)

En lo que respecta a la agenda post- 2015, se puede sostener que:

**Tesis 7. Se ha iniciado un proceso, ambicioso y muy inclusivo en cuanto a participación, para definir la agenda post 2015, pese a que los ODM no se van a cumplir plenamente.**

De igual manera, tampoco las reuniones celebradas en ocasión de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2013 han sido muy provechosas para acordar con tiempo nuevos objetivos y métodos, por lo que los resultados concretos deberán esperar al 2014. No obstante, se puede afirmar que se valorarán positivamente los resultados respecto de ODM porque, pese a su carácter de metas parciales respecto de los compromisos internacionales de las décadas anteriores, han tenido un claro impacto en los flujos de ayuda



a los países pobres, visible en los países de destino y en los sectores beneficiados. Parece que, al valorar los resultados logrados, se tomarán en cuenta las deficiencias y ausencias del marco original: dimensiones ausentes (como el desarrollo sostenible) y, sobre todo, una estrategia más dinámica, amplia y capaz de lograr resultados. De ahí que se acepte que el ODM que menos ha funcionado es sin duda el pacto global entre Norte y Sur, simbolizado por el octavo objetivo, la asociación mundial.

Mirando hacia el futuro, hacia el post-2015, la reformulación de los ODM está garantizada pero se debate sobre temas como: un mayor compromiso del Norte; nuevos instrumentos; adoptar un enfoque de “no dañar” (es decir, de no empeorar la situación con las nuevas actuaciones) en políticas como cambio climático, conflictos militares, delitos financieros. Adicionalmente, se ha propuesto considerar factores y tareas nuevas como: a) adaptarse a la creciente heterogeneidad y diversidad de modelos de desarrollo, desafíos y necesidades de los países; b) tomar en cuenta prioridades sobre equidad e inclusión en el desarrollo; c) hacer hincapié en la creciente vulnerabilidad de las personas pobres a los desastres naturales, el impacto de las crisis económicas y, en particular, los efectos del cambio climático; d) integrar el desarrollo sostenible de manera coherente; y e) identificar los recursos y medios que permitan lograr las nuevas metas y los objetivos.

En la web, creada como instrumento de transparencia y participación, aparece una visión preliminar de lo que debe lograrse, que puede servir para entender lo que se está debatiendo: “se aspira a un mundo con equidad y sostenible donde cada persona viva bien, con seguridad, con capacidad de resistir y hacer frente a los riesgos y vulnerabilidades, gozando de derechos humanos. Un mundo en el que el sistema político y económico

generen bienestar para todos, dentro de los límites de los recursos de nuestro planeta. En suma, un mundo en que: se logren los derechos humanos, se erradique la pobreza, se preserve el medio ambiente, se imponga la justicia social y donde la paz y la seguridad sean una realidad para todas las personas”.

La centralidad del desarrollo sostenible es pues crucial, como muestra el título y el contenido del Informe del Grupo de Expertos de alto nivel (mayo de 2013), *A new Global Partnership: Eradicate Poverty and transform economies through sustainable development*. Lo que nos lleva al tercer proceso en marcha, el vinculado con Río + 20.

### 3.4.3. Desarrollo sostenible (resultado de Río + 20)

**Tesis 8. La centralidad del desarrollo sostenible, ya constatable, fue reforzada por los resultados de la conferencia sobre el desarrollo sostenible, Río + 20, celebrado en el 2012, de la que salieron compromisos que incluyen cuatro procesos intergubernamentales, algunos ya comentados: el Grupo de Trabajo sobre los Objetivos del desarrollo sostenible (del que Colombia es miembro); el foro Político de Alto Nivel; el Comité Intergubernamental de expertos para la estrategia de financiación del desarrollo sostenible; la reunión especial de la Asamblea General de NNUU sobre los ODM y la agenda de desarrollo post-2015. Eso sí, la agenda de trabajo específica es la más inclusiva de los tres procesos en curso y la participación de la sociedad civil, siguiendo justamente lo iniciado en Río de Janeiro en 1992, es muy amplia.**

Destaca la importancia del trabajo en red y con múltiples actores. Sirva como ejemplo el “*UN Sustainable Development Solutions Network*”, un intento de movilizar conocimiento global para salvar el planeta. Parte de una idea simple: usar redes globales de



conocimiento y de acción para identificar y demostrar nuevos enfoques, que marquen la diferencia para el desarrollo sostenible.

### 3.5. Conclusión provisional: cambio y continuidad en el sistema de cooperación internacional

Podemos concluir, provisionalmente, que el sistema de cooperación internacional muestra, globalmente, una combinación de rasgos de cambio y de continuidad, que presentaremos mediante cuatro tesis o afirmaciones, que retomaremos al hablar de Colombia.

**Tesis 9. La ayuda al desarrollo probablemente va a seguir los pasos de lo que ya es realidad en el mundo de los negocios, del ocio y de las comunicaciones interpersonales en la era de internet: una creciente complejidad y fragmentación en nodos interconectados que están en constante proceso de conformación y reestructuración a partir de la red telemática.**

Un factor de cambio que muestra que la cooperación y la ayuda, siguiendo la pauta de las transacciones económicas y comunicativas, se define puntualmente a partir de los intereses compartidos de los socios, sin ideas preconcebidas, vinculando a partes y contrapartes locales, regionales e internacionales. La variabilidad, el ensayo y error, las encrucijadas, los caminos sin salida o las vías abandonadas serán por tanto habituales en todos los países.

**Tesis 10. La política de cooperación al desarrollo (a falta de otro nombre mejor a la política pública global en curso de gestación), en tanto que política pública, seguirá sin ser, en ningún caso ni país, una política pública plenamente autónoma.**

Se trata de un factor de continuidad. Plantea especiales problemas, diferentes en cada país y complejos para los países que son temporalmente oferentes y receptores, de coherencia, coordinación y liderazgo (Presidencia, Economía, Exteriores, Desarrollo y Planeación, entidad propia...)

**Tesis 11. Seguirá siendo clave en la ayuda y la cooperación el factor de liderazgo de las seis “C”: coordinación, complementariedad y corresponsabilidad (“ownership”), para definir oferta y demanda y las relaciones entre actores, por un lado. A las que hay que sumar la condicionalidad (económica, ambiental, política...), la coherencia (horizontal, entre políticas; vertical, entre decisores; temporal<sup>17</sup>), para definir la forma de elaborar, implementar y evaluar las políticas públicas; y las capacidades, en el sentido de Amartya Sen, para definir el objetivo último de los procesos de desarrollo.**

Se trata de un factor de continuidad, aunque cada una de las seis “C” y la relación entre ellas sufrirá cambios.

**Tesis 12. La lucha contra la pobreza seguirá estando en el centro, aunque con cambios sustantivos en curso, y la desigualdad tendrá un papel importante en la agenda del desarrollo post-2015.**

Respecto de los cambios mencionados, nos detendremos en dos. El primero, conceptual, una creciente convergencia entre dos enfoques, el estructuralista y el liberal, antaño enfrentados, ahora articulados alrededor de la idea la pobreza como injusticia. Un segundo, geográfico y funcional, al haber dejado de ser cierto que la mayor parte de

<sup>17</sup> Es decir, como consistencia y congruencia de las políticas en lapsos de tiempo significativos en tiempos de desarrollo, nunca inferiores a ciclos largos, 10-15 años.



las personas pobres se encuentren en los países más empobrecidos. La importancia de Brasil, China, Indonesia y otros países demográficamente muy relevantes, todos ellos de renta media, explica que la mayor parte de las personas pobres –en el sentido de ingresos un superiores a 1,25 dólares diarios– vivan actualmente en países de renta media. Ello plantea nuevos retos como la reticencia de la población del Norte, por ejemplo, a dedicar recursos a India un país con un poderoso programa nuclear militar y de conquista del espacio, argumentos usados al decidir acabar en el 2015 con la ayuda financiera británica a la India. Todo ello confiere centralidad a propuestas como las de la CEPAL, que plantean el enfoque de cerrar brechas, de centrarse en la reducción de la desigualdad, lo que implicaría que los países de renta media, con ciertas constricciones, podrán seguir siendo elegibles.

Avalan la tesis consideraciones y argumentos académicos antiguos sobre el impacto negativo de la desigualdad en el desarrollo, pero también argumentos recientes de la OCDE.

El Informe del 2012 del Development Centre de la OCDE, dedicado a la cohesión social<sup>18</sup> afirma que uno de los principales retos de la agenda global de desarrollo es la falta de cohesión social y, en concreto, el fenómeno que se encuentra en su raíz, la desigualdad. Otro Informe reciente de la OCDE<sup>19</sup> insiste en que incrementar la riqueza no implica automáticamente que desciendan las desigualdades en ingresos.

Además, diversos estudios muestran que los instrumentos para luchar contra la desigualdad son diversos y complementarios: políticas fiscales y por tanto impuestos como mecanismo de redistribución de los ingresos y de la riqueza; refuerzo del papel de las administraciones locales, eficaces –por proximidad y subsidiariedad–; herramientas de redistribución; y, sin ánimo de exhaustividad, inversiones en el sector público (educación, salud, investigación y desarrollo, regulación del sector bancario, política industrial).

El reto es de especial trascendencia para América Latina y el Caribe, la región del mundo con mayor desigualdad.

---

<sup>18</sup> *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World.*

<sup>19</sup> *Divided We Stand: Why Inequality Deepens Rising.*



## 4 Los retos a enfrentar en el contexto de transformación del sistema

**T**odo lo anterior permite singularizar algunos retos que deben enfrentarse tanto en el conjunto del sistema como a nivel de grupos de países, alianzas o asociaciones o, simplemente, a nivel singular, de cada país del sistema en el marco de la transformación de la cooperación al desarrollo. Se presentan once retos generales.

**4.1. Reto 1. Ser, a la vez, en paralelo y parcialmente, objeto, actor y sujeto internacional. O, en otras palabras, ser tanto receptor como oferente en el sistema internacional de cooperación y protagonista en los procesos de negociación.**

La situación no es nueva: existen precedentes de buena parte de los actuales miembros del CAD. La novedad reside en la amplitud del fenómeno y en el contexto en que se produce: la acción hípercolectiva y la nueva inserción en el sistema internacional de actores emergentes.

El resultado es que cada país debe elegir una estrategia a medio y largo plazo: qué debe preservar del sistema y políticas anteriores, y qué debe cambiar, así como, en lo referente al cambio, en qué dirección y con qué objetivos.



Afecta a la autonomía relativa de la política pública de cooperación al desarrollo e incita a definir de forma clara qué es cooperación internacional, qué es cooperación internacional al desarrollo y qué es AOD (en este último caso, la decisión la toma el CAD).

Un elemento a considerar con detenimiento: hasta el presente, los países que han ingresado a la OCDE como miembros emergentes, han renunciado explícitamente a formar parte del CAD; al menos de momento.

#### **4.2. Reto 2. El conjunto del sistema se ve enfrentado a una cuádruple opción o “cuatrilema”: hacer más cosas, con más actores y más heterogéneos, con mayor coordinación y con mayor coherencia.**

Ello exige cambios importantes en la gestión de los instrumentos de cooperación, a nivel nacional. También en los instrumentos de participación en la elaboración de las estrategias, planes, políticas e instrumentos.

También afecta a las herramientas de seguimiento y de rendición de cuentas, en general un punto débil del sistema, que, al menos hasta el presente, ha salvado el trabajo conjunto del CAD. ¿Cómo lo van a enfrentar los actores nuevos, como Brasil, Chile o México, que renuncian a ser miembros del CAD?

#### **4.3. Reto 3. Establecer sistemas de información útiles, eficaces y fáciles de actualizar, se ha convertido en un requisito imprescindible para el éxito de los cambios en curso e, incluso, para la simple subsistencia como actor mínimamente relevante del sistema.**

La información es clave y, sin embargo, en el caso de los países del Sur existe un déficit significativo de capacidades y costes de transacción y de oportunidad muy altos para lograr disponer de datos de calidad.

#### **4.4. Reto 4. Poner el desarrollo en el centro y, muy en particular la desigualdad y la sostenibilidad, como ya hemos visto, será clave en la redefinición de la agenda post-2015.**

El reto es de gran importancia para países de renta media alta con tasas de crecimiento alto, economía diversificada, mercado de consumo en expansión al ampliarse las clases medias (rasgos propios de los países CIVETS), pero con un déficit inicial de inequidad y de exclusión social. Naturalmente, tal descripción es pertinente para Colombia.

La importancia es intrínseca a la naturaleza de tales países, porque, al haber reconocido los estándares del CAD y el Programa de Acción de Accra, son atractivos para la cooperación triangular por lo que los miembros del CAD tendrán tendencia –visto lo comentado respecto a la OCDE y la desigualdad– a pedir que se luche decididamente contra ella.

#### **4.5. Reto 5. Establecer visiones y planes realizables a medio y largo plazo es un imperativo.**

En términos de desarrollo menos de diez años es un período de tiempo que no permite constatar, mediante indicadores objetivos, procesos de cambio o de mejoramiento. Sin embargo, el “tiempo político”, al menos en estados de derecho, es manifiestamente más corto.

Ello implica poner la planeación del desarrollo, o de los desarrollos en el centro de políticas de país (es decir, no susceptibles de cambio cada ciclo político electoral) y, sobre todo, coordinar las políticas e instrumentos de desarrollo con las políticas e instrumentos de cooperación. Aunque existen diversas formas de lograr estrategias y políticas de desarrollo de medio y largo plazo, casi todas implican un refuerzo de la capacidad del Legislativo al respecto, para garantizar la continuidad del Ejecutivo tras los cambios de personas o de partidos en el Gobierno.



Un elemento clave es alinear los instrumentos de planeación y desarrollo con los instrumentos de coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo.

#### **4.6. Reto 6. Lograr una gestión coordinada, eficaz y eficiente.**

No hace falta insistir demasiado en ello puesto que las características ya comentadas de la “acción hípercolectiva”, junto a la necesidad de trabajar por resultados, le dan centralidad, relevancia y total pertinencia.

No obstante, si, como suele suceder en el caso de los CIVETS, se es a la vez oferente y receptor, la complejidad aumenta, así como la necesidad de dar a las instancias y herramientas de gestión una estabilidad “estructural”, alejada al máximo de cambios y vaivenes de corto plazo.

#### **4.7. Reto 7. Innovar en la oferta, la demanda, la coordinación entre instrumentos e instituciones, y el seguimiento de los procesos.**

Un rasgo complementario del anterior: la innovación debe ser constante pero debe contrastarse (práctica comparada, lecciones aprendidas), evaluada y retroalimentada. La innovación exige, pese a que pueda parecer contradictorio, continuidad y, además, cierta estabilidad del resto de procesos relacionados.

#### **4.8. Reto 8. Empoderar, capacitar y mejorar la capacidad de concertación con y entre los diferentes actores (sub-nacionales, nacionales, regionales, internacionales).**

El modelo emergente de acción hípercolectiva y de la arquitectura en gestación del sistema internacional de ayuda, se caracteriza por la constante y persistente multiplicidad de actores. Dichos actores son heterogéneos y a menudo tienen naturalezas y objetivos muy diferentes entre sí: ello exige dedicar un gran

esfuerzo al empoderamiento, a la mejora de capacidades y a la gestión de conocimiento, y sobre todo a la concertación.

Concertar, como cooperar, es una actividad que sólo se aprende en la práctica: concertando. Ello obliga a crear espacio y oportunidades para ello mediante incentivos diversos y sobre todo, estableciendo constricciones que obliguen a dicha concertación.

#### **4.9. Reto 9. Implementar, un desempeño manifiestamente mejorable.**

Un rasgo constante de la AOD ha sido, entre oferentes y receptores, las diferencias significativas entre lo planificado y lo ejecutado. Mejorar el desempeño es pues imprescindible, en todos los países. Además, la implementación no siempre va en la dirección prevista, o, por otro lado, logra los resultados esperados.

Mejorar eso supone mejorar en el seguimiento y evaluación y, sobre todo, coordinación constante entre los ciclos de planeación, el de implementación y el de evaluación.

#### **4.10. Reto 10. Evaluar, un talón de Aquiles.**

Hace veinte años que, antes de leer e incluso de redactar un informe de desempeño, de rendición de cuentas o un estudio académico acerca de cualquier política de cooperación al desarrollo, bilateral o multilateral, puede pronosticarse que figurará una frase que sostendrá que hay insuficiente evaluación y/o que es necesario mejorar los procesos de evaluación.

Dicho de otra forma, si la evaluación era ya en el sistema tradicional de cooperación internacional al desarrollo, uno de los talones de Aquiles de la materia, en el nuevo sistema se convierte en requisito imprescindible.

En general, la evaluación es todavía más débil en los países del Sur, tanto entre los actores públicos como entre los privados. De ahí su centralidad.



#### **4.11. Reto 11. Crear nuevas herramientas, nuevos conceptos, una nueva institucionalidad.**

Adicionalmente y como resumen, la acción hípercolectiva, la esencia del sistema en gestación, se caracteriza, frente a la acción colectiva, por cambios sustantivos en cuanto a los actores y los procesos. El estudio de casos emblemáticos como la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático, la prevención de pandemias mundiales o la implementación de los ODM, nos han proporcionado un material muy útil.

Los actores son potencialmente ilimitados, de naturaleza heterogénea y, al menos en la fase de discusión y de cabildeo, no permiten distinguir claramente entre sujetos (actores con capacidad decisional “autorizada”) y actores interesados o concernidos (*stakeholders*) o simplemente autoproclamados como concernidos. En cuanto a los procesos, el nivel de coordinación no es único y centrado en actores internacionales sino múltiples,

implicando a menudo a actores locales y nacionales que reivindican su interés en las relaciones internacionales.

Respecto de los instrumentos, frente a las instituciones y regímenes internacionales preponderantes en la acción colectiva, menudean las asociaciones, las comunidades de conocimiento, las redes o los acuerdos –complejos y específicos– para la gobernanza de problemas concretos. Los problemas a los que debemos enfrentarnos, habituales en todo proceso de interacción entre actores en la esfera internacional, también han variado. Frente al poder individual de veto de un actor, la creación de “bloques” o alianzas óptimas o el predominio de soluciones conservadoras, nos encontramos ahora con problemas como la manera de articular los diferentes niveles de coordinación existentes o la difuminación de responsabilidades y compromisos.

Retos, todos ellos, de gran magnitud para el sistema, y todos y cada uno de sus componentes.



## 5 Colombia ante los nuevos retos y oportunidades

**E**l presente apartado, muy sucinto porque nos hemos ido ocupando del caso colombiano en todas las páginas anteriores, y porque en el apartado seis, de recomendaciones y conclusiones se dedica íntegramente al caso colombiano, quiere llamar la atención sobre cuatro cosas. Eso, sin olvidar lo que se apunta en los anexos dedicados a las intervenciones de síntesis en el X Encuentro del Sistema Nacional (octubre de 2013).

Primero, respecto a **dónde estamos y el papel de Colombia en el sistema internacional y en el sistema internacional de cooperación al desarrollo**, bastará con decir, siguiendo lo ya apuntado: Colombia es un país claramente emergente, uno de los tres con mayor recorrido reciente y futuro en América latina y el Caribe, que juega un papel creciente en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, fruto de su apuesta temprana por el proceso de París, por su decidido empeño en trabajar la alineación y la apropiación, y en último pero destacado lugar, por el refuerzo constante de su sistema nacional de cooperación internacional para el desarrollo. Papel clave desempeñan en ese contexto, el creciente interés, esfuerzo de capital humano y de recursos económicos dedicado a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular.

El proceso, en curso ya formalmente, de adhesión a la OCDE, implica nuevos retos y, sobre todo, decisiones a explorar y a tomar sobre el ritmo y modalidades de participación en el sistema internacional y en



la OCDE. Sea como fuere, en los dos últimos años, frente a la intensidad de la preparación de Río +20 y de la reunión de Busan, parece haberse producido cierta desaceleración de la participación en el sistema. En cualquier caso, Colombia está en excelente posición en el sistema internacional en general, y en el sistema de cooperación al desarrollo en particular, como muestra el interés de muchos actores con larga tradición de importancia en ambos.

Segundo, **la necesidad de dedicar esfuerzos importantes a la acomodación al impacto de dos factores que están modificando, y modificarán aún más, la situación actual.** Aludo, concretamente al equilibrio institucional, de recursos humanos, capacidades y esfuerzos, dedicado a dos tareas parcialmente contrapuestas: a) las acciones orientadas a la buena canalización de los fondos de AOD y de cooperación al desarrollo (a punto de iniciar su descenso por el hecho de ser país de renta media alta), por un lado; y b) los afanes dedicados a crear una oferta de política de cooperación hacia diversas regiones del mundo, incluyendo actores emergentes. Dicho de otra forma, en un contexto de disminución probable de los fondos recibidos (incluso en el escenario de un acuerdo político para la paz, ya refrendado, y que ponga en el centro de la vida colombiana la construcción de la paz durante no menos de una década), el peso creciente de la “oferta” (cooperación Sur-Sur, cooperación triangular, política exterior económica, etcétera) sobre la “demanda” (gestión del AOD restante) exigirá mucho trabajo de institucionalización, organización,

reingeniería de procesos y, en suma, de coherencia, coordinación y complementariedad.

Tercero, **habrá que prestar una atención creciente al refuerzo de la institucionalidad de la cooperación.** La tarea fundamental será, en mi opinión, corregir las principales debilidades del sistema nacional de cooperación internacional. De entre ellas, destaco:

- a. poco valor agregado y escasas señas de identidad propias;
- b. instrumentos insuficientes de planeación, implementación y evaluación;
- c. pocos espacios y procedimientos para generar diálogo y concertación permanente con todos los actores, clave para ofrecer lecciones aprendidas y capacidades a compartir con otros países;
- d. insuficiente capacitación y formación de los diversos actores, dada su enorme heterogeneidad de naturaleza y capacidades;
- e. escasa alineación con los esfuerzos de los actores territoriales, los que realmente implementarán las políticas de desarrollo y, de haber acuerdo, de paz.

En cuarto y último lugar, **hay que destacar la importancia que tendrá la respuesta a los retos compartidos con el conjunto del sistema internacional,** en particular los que se han destacado, de entre los once, como cruciales para Colombia.

Todo ello amerita, probablemente, un segundo ejercicio como el que aquí se relata, para construir e implementar un futuro compartido. Hay ganas, hay capacidades, existe la oportunidad e, incluso, los espacios. Por tanto, es posible, factible y deseable hacerlo.



# 6

## Conclusiones y recomendaciones

### 6.1. A modo de resumen, para focalizar el tema

Tras los seis apartados anteriores, llega el momento de concluir y de recomendar. Las conclusiones y recomendaciones están estructuradas en diversos sub-apartados, de mayor a menor grado de generalidad. Antes, empero, conviene recordar, para centrar el tema, las principales afirmaciones sostenidas, que explican el fondo y forma de las conclusiones y recomendaciones.

Se ha sostenido que se han producido importantes cambios en las relaciones internacionales, a nivel global, regional, subregional y nacional, cambios que suponen que el sistema internacional de cooperación al desarrollo y la misma concepción del desarrollo estén en proceso de cambio, merced a las transformaciones del y en el contexto. Concretamente se ha afirmado que, si bien existe una "doctrina" de referencia en el sistema internacional sobre desarrollo (desarrollo humano sostenible), esa doctrina y sobre todo los actores, agenda e instrumentos relacionados con la cooperación al desarrollo, están en proceso de cambio radical por el impacto combinado de diversos procesos y foros de debate/decisión (tesis 1 y 2).

Más concretamente, se ha sostenido al respecto que los cambios tienen que ver con varios factores. Primero, con la percepción de la academia de "diversas revoluciones" en marcha en el campo de la ayuda oficial al desarrollo, que se han bautizado como "paso de la acción colectiva a la acción hipercolectiva", con nuevas tareas (como



provisión de actores y servicios colectivos), proliferación de actores con papeles múltiples y variados y falta de un “regulador” constante y con autoridad. Segundo, con la importancia crucial de la innovación, para generar reglas y acuerdos, normas y estándares, nuevos instrumentos y nuevas fuentes de financiación. Tercero, con el nuevo papel de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda tras la reunión de Busan (2011), una agenda que ha dejado de estar dominada por los donantes tradicionales, con un nuevo rol de NNUU, y con un reconocimiento del papel de actores públicos no centrales, de los actores de la sociedad civil, y, sobre todo, con la relevancia concedida al sector privado lucrativo. Cuarto, la importancia del proceso de evaluación y de conformación de la agenda post-2015, con un papel creciente de temas de gobernanza, derechos humanos, construcción de paz y sostenibilidad, y un debate acerca de la necesidad de incluir claramente compromisos sobre provisión de bienes y servicios. Quinto, la centralidad del desarrollo sostenible y de los objetivos de desarrollo sostenible (que Colombia propuso con éxito como tema clave de la agenda), a resultados de los acuerdos de Río + 20 (tesis 3 a 6).

Todo ello nos ha permitido insistir en que el sistema internacional de cooperación al desarrollo, pese a su proceso de cambio en curso, mantendrá rasgos de cambio y de continuidad (tesis 7 a 10). La ayuda al desarrollo va a presentar crecientes rasgos de fragmentación y de complejidad mediante nodos interconectados en proceso constante de conformación y reestructuración. Las políticas públicas de cooperación al desarrollo, ya no circunscritas sólo a los países donantes miembros del CAD, merced a la creciente incorporación de países emergentes a formas diversas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular, seguirán sin ser en ningún caso políticas totalmente

autónomas respecto de las relacionadas con otras políticas públicas, como la política exterior, de seguridad, económica y de comercio. Las políticas de desarrollo y de cooperación seguirán privilegiando la lucha contra la pobreza (aunque seguramente centrada en contextos urbanos y no sólo en países menos desarrollados) y la desigualdad, así como en las llamadas seis “C” que definen sus finalidades, procedimientos e instrumentos (capacidades, coordinación, complementariedad, corresponsabilidad, coherencia y condicionalidad).

El resultado de todo ello, **11 grandes retos**, que afectan a todos los países, y en particular a Colombia: a) ser a la vez objeto, sujeto y actor del sistema, con una frontera permeable entre “receptor” y “donante” por la creciente importancia de la cooperación técnica; b) hacer más cosas, con más actores, más heterogeneidad y más demandas de coordinación y coherencia; c) contar con más y mejores sistemas de información; d) poner el desarrollo en el centro; e) establecer y consensuar planes de desarrollo a medio y largo plazo, susceptibles de durar varios ciclos políticos; e) lograr una gestión coordinada, eficaz y eficiente; f) innovar en la oferta, la demanda, la coordinación entre instrumentos e instituciones y en el seguimiento de procesos; g) empoderar, capacitar y mejorar la capacidad de concertación con y entre actores de diferentes naturaleza y ámbito de actuación y competencial; h) implementar más y mejor, un objetivo antiguo pero con desempeños que siguen siendo alejados de lo óptimo e incluso de lo esperable; i) evaluar, el talón de Aquiles, la debilidad estructural de la cooperación al desarrollo; y j) crear nuevas herramientas, nuevos conceptos y una nueva institucionalidad.

Finalmente, el apartado sexto, dedicado a situar Colombia ante los nuevos retos y ame-



nazas, ha señalado cuatro aspectos básicos. Primero, Colombia juega un papel creciente en el sistema internacional de cooperación, fruto de su apuesta por el proceso de París, dentro y fuera, por apostar por la apropiación y la alineación, así como por el reforzamiento de su sistema nacional de cooperación internacional, sin olvidar el creciente interés y esfuerzo económico y humano dedicado a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular. Su proceso en curso de adhesión a la OCDE le supondrá nuevos retos y decisiones a explorar, así como decidir el ritmo y tipo de participación en el sistema, que parece haber cedido en intensidad a partir de Busan. Segundo, la necesidad de acomodarse al impacto combinado de dos factores que modificarán el actual equilibrio institucional y de esfuerzos entre el curso de acción orientado a la buena canalización de los fondos de AOD y de cooperación al desarrollo (a punto de iniciar su descenso por el hecho de ser país de renta media alta) y los afanes dedicados a crear una oferta de política de cooperación hacia diversas regiones del mundo, incluyendo actores emergentes. Dicho de otra forma, en un contexto de disminución probable de los fondos recibidos, incluso en el escenario de un acuerdo político para la paz (lo que llamamos “hacer las paces”) ya refrendado que ponga en el centro de la vida colombiana la construcción de la paz durante no menos de una década, el peso creciente de la “oferta” sobre la “demanda” exigirá mucho trabajo de institucionalización, organización, reingeniería de procesos y, en suma, de coherencia, coordinación y complementariedad. Tercero, una atención creciente al refuerzo de la institucionalidad de la cooperación, y, por tanto, a corregir las principales debilidades del sistema nacional de cooperación internacional: generar mayor valor agregado y señas de identidad propias; instrumentos insuficientes

de planeación, implementación y evaluación; espacios y procedimientos para generar diálogo y concertación permanente con todos los actores, clave para ofrecer lecciones aprendidas y capacidades a compartir con otros países; capacitación y formación de los diversos actores, dada su enorme heterogeneidad de naturaleza y capacidades; alineación con los esfuerzos de los actores territoriales, los que realmente implementarán las políticas de desarrollo y, de haber acuerdo, de paz. Y cuarto, la respuesta a los retos compartidos con el conjunto del sistema internacional, en particular los que se han destacado, de entre los once, como cruciales para Colombia.

## 6.2. A propósito de la presencia de Colombia en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y en los foros que elaboran nuevas directrices sobre desarrollo y cooperación internacional

*Colombia debe seguir teniendo una presencia importante, de protagonismo y liderazgo en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, particularmente en los foros que están elaborando nuevas directrices sobre el desarrollo y la cooperación.*

Los **resultados** han sido buenos en los últimos años, a partir de la decisión de adherirse sin reservas al proceso surgido de la Declaración de París e interiorizar los principios que de ella se derivan. Ello explica el papel protagónico en el proceso Río + 20, en Busan y en el proceso de diseño de la agenda y los objetivos post-2015. Lo anterior se ha hecho, además, con un claro protagonismo de la política exterior, en el marco de una nueva



y más completa inserción internacional, y de la mano de un uso extensivo de los instrumentos de cooperación Sur-Sur. El proceso de adhesión a la OCDE implicará, de acabar con éxito, decidir acerca de una eventual entrada en el CAD. Al mismo tiempo, donantes importantes están siguiendo con atención a Colombia como socio para programas de cooperación triangular.

No obstante, dos **retos**, en términos de debilidades pueden dificultar el mantenimiento de dicha presencia. Por un lado, el de la voluntad. Por otro, el de las capacidades y estrategias. Respecto al de la voluntad, se observa cierta desaceleración en el protagonismo internacional, probablemente coyuntural, aunque habrá que esperar al próximo ciclo político, tras las elecciones legislativas y presidenciales de 2014. No obstante, la trascendencia del año 2014 para la agenda post-2015, aconseja recuperar la presencia y pro-actividad de hace dos o tres años. Respecto de las capacidades y estrategias, el problema es tipificable claramente como de debilidades.

Respecto de las **debilidades** sobre capacidades y estrategias, destacaremos dos problemas y una doble recomendación. Se observa, por un lado, tanto en los documentos conceptuales como en la práctica de la cooperación en Colombia una confusión recurrente acerca de qué entender por cooperación internacional y cooperación al desarrollo. Por otro, la concepción de la cooperación Sur-Sur no es tampoco demasiado clara, algo por lo demás compartido por los países que la están impulsando, y parece estar demasiado subordinada a los objetivos de política exterior y tener escasa focalización geográfica y sectorial, y prestar poca atención a actores que no sean administración central. El resultado, en ambos casos, un déficit de visión, comunicación y conducta estratégica, pese al

interés generalizado que está despertando en la comunidad de desarrollo y de cooperación al desarrollo el desempeño de Colombia.

Las **recomendaciones** están vinculadas a esas dos debilidades.

Primero, acabar con la confusión entre lo que es cooperación, un instrumento habitual e imprescindible en la vida social de nuestras sociedades, la cooperación internacional, la cooperación para el desarrollo y la ayuda para el desarrollo. La cooperación internacional es, en un mundo globalizado e interdependiente, una necesidad para cualquier actor internacional, formal o informal. Una parte importante de la tarea que realiza la APC en el campo de la cooperación Sur-Sur, por ejemplo, no está claro que sea AOD ni cooperación para el desarrollo. Lo importante, lo relacionado con la necesidad ética de buscar el bienestar común y con la búsqueda de bienes públicos globales, es la cooperación internacional para el desarrollo. Y en ese punto, Colombia, como actor dual, receptor de fondos y oferente de cooperación técnica mediante sus propios fondos, un actor además crecientemente activo en los debates del sistema internacional, debe apostar decididamente por la cooperación para el desarrollo, en el propio país y fuera del mismo. Ese es el punto de unión del sistema, de esa incipiente red nacional comprometida con el desarrollo.

Segundo, respecto de las debilidades en cuanto a capacidades y estrategias, y dejando de lado lo sustantivo de la cooperación Sur-Sur para un apartado específico, nos limitaremos a señalar la importancia de focalizar los objetivos a lograr como país en el sistema, dejando claro explícitamente que la política de cooperación al desarrollo de Colombia está en proceso de transición, dada la creciente importancia que adquiere y va adquirir su perfil como oferente frente al de receptor. Por eso, podría ser útil, en el marco del sistema y en



contacto con el CAD y otros actores reguladores y doctrinales emergentes, que Colombia liderara un esfuerzo de conceptualización y de puesta en orden de lo que se puede esperar de la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur, creando un buen banco de datos y una evaluación de las prácticas ya consolidadas. Concretamente, propongo que Colombia, con ayuda de actores académicos y de países del Norte y del Sur del sistema, lidere una iniciativa que permita presentar al CAD, una propuesta de definiciones y de estándares simples, concertados y aceptados por todos los actores, que permitan el seguimiento y contabilización de la cooperación Sur-Sur.

Adicionalmente, convendría iniciar la preparación de **un documento estratégico**, pensado para tener vigencia –valer con leves correcciones derivadas de cambios contextuales– durante al menos dos ciclos políticos, que establezca los horizontes futuros de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia, con clara dimensión rectora del desarrollo y de la construcción de la paz. Un documento de ese estilo, habitual en países que se consideran buenos ejemplos, reforzaría la percepción de la seriedad y largo aliento del empeño de la apuesta por una política pública de cooperación al desarrollo, claramente perceptible entre los donantes tradicionales en estos años y en particular, tras la creación de la APC.

En otro orden de cosas, se sugieren, en línea con la recomendación expresada en ocasión del X Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, **apostar por participar, crear o reforzar una red de actores afines en el sistema internacional**.

Las posibilidades son muchas, puesto que la noción de red implica nodos, conexiones en y a partir de dichos nodos, creación de capacidades y de fortalezas. Sin embargo, a veces no recordamos que la red a menudo es asimétrica; está hecha de materiales diferentes; tiene

nodos de diferente tamaño e importancia, establece conexiones de diferente alcance, con diferentes finalidades y componentes. En suma, al igual que saber que estamos en un mundo interdependiente, inevitablemente, no implica que la dependencia mutua sea simétrica, la red puede trabajar, y a menudo trabaja, a partir de asimetrías.

### 6.3. A propósito de la consolidación y refuerzo de la política pública de cooperación internacional al desarrollo

Conviene iniciar con una **aclaramiento**, se usa “política pública” de acuerdo con su definición habitual en ciencia política y de la administración, “curso de acción –o de inacción– regular y pautada, mediante el cual los gobiernos y administraciones intentan responder a problemas públicos o colectivos”<sup>20</sup>. Ello quiere decir que para disponer de una política pública de cooperación al desarrollo no es necesario disponer de una Ley al respecto (una buena parte de los miembros del CAD carecen de ella), pero sí de normatividad e institucionalidad, órganos de consulta y concertación, órganos decisionales y órganos ejecutores, al igual que documentos de visión, misión y estrategia. Todo eso se observa en el caso de Colombia, por lo que puede hablarse, desde el punto de vista técnico, de la existencia indudable de una política de cooperación al desarrollo, con

<sup>20</sup> Véanse al respecto: Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994; Laswell, Harold, “La concepción emergente de las ciencias políticas”, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994; Dye, Thomas R, *Understanding Public Policies*, 12<sup>th</sup> Edition, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008; Kraft, Michael; Furlong, Scott. *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2<sup>nd</sup> ed., Washington, DC. CQ Press, 2006-



un doble horizonte: ordenar y hacer predecible y alineada la cooperación al desarrollo y la AOD de la comunidad internacional; orientar y focalizar la cooperación Sur-Sur hacia determinadas regiones y países, a partir de la identificación de prácticas y capacidades dignas de compartir en determinadas áreas y dimensiones.

*Colombia, por tanto, cuenta ya con una política pública de cooperación al desarrollo, se le llame o no así, y debe y puede consolidarse y reforzarse, buscando su autonomía relativa y su coherencia y estrecha alineación con las políticas de desarrollo.*

Se establecen a continuación diversas **conclusiones y recomendaciones** al respecto de dicha política y sus diversos componentes, organizadas en sub-apartados temáticos.

### **Normatividad e institucionalidad**

Existe una normatividad e institucionalidad significativa y con tradición, aunque no siempre bien conocida. No obstante, se sugiere:

1. Elaborar algún **documento que establezca**, con vocación de permanencia durante varios ciclos políticos, los **lineamientos generales**, la visión y misión, elaborado por consenso.
2. Redactar **un documento-resumen de la normatividad, así como una norma general refundida**, que pueda servir de marco general e integre las diferentes normas y directrices. Facilitaría la visibilidad y también la comunicación.
3. Reducir, de ser posible, las disfunciones (o en algunos casos incoherencias o fallencias) en la relación entre las normas generales en vigor en el país sobre licitación, convenios, contratación o gestión de fondos procedentes del extranjero y procedimientos específicos para la cooperación para el desarrollo. La práctica

habitual en la mayoría de países es disponer, siempre dentro de la norma y de forma coherente, de procedimientos más ágiles y flexibles.

Concretamente, en la Mesa de Diálogo con las entidades del orden nacional, se dijo que deben corregirse “algunas disfunciones derivadas de constricciones del sistema, como el diferente tratamiento administrativo desde los órganos de control a la realización de los fondos de cooperación frente a los fondos asignados en presupuesto nacional. Hubo claro consenso en las ineficiencias del sistema en temas como planeación y contratación, que dificultan la ejecución y que hacen que lo realizado sea siempre bastante menos que lo asignado y presupuestado, en particular en programas procedentes de fondos internacionales. Se trataría de identificar los principales cuellos de botella y ponerles remedio definitivamente”. (Anexo 3).

### **Coordinación entre actores**

Los diferentes procedimientos de consulta utilizados muestran una conclusión clara: **existe un déficit de espacios de diálogo permanente y, también, de concertación**. Particularmente importante es la percepción de que tal espacio no existe de forma regular o con el énfasis adecuado –o al menos no se percibe como tal– con actores bien diferentes del sistema: a) la comunidad internacional; b) la sociedad civil; c) la academia; d) los actores territoriales. Adicionalmente, los Encuentros del Sistema, aunque bien valorados y consolidados, no se perciben como un espacio idóneo y pertinente para ello.

En suma, una **conclusión** parece nítida: **es necesario apostarle al diálogo estratégico; es decir, al diálogo con los diversos actores orientado a visualizar y construir futuros compartidos**. Y ello exige, como una de las



cosas importantes en el momento actual, crear espacios de diálogo y de concertación orientados al futuro a medio y largo plazo, o mejor, empeñarse en lograr con los diferentes actores diálogos estratégicos. Dicho diálogo estratégico debe ser constante para lograr corresponsabilidad y apropiación. De otra forma, los actores privados y la sociedad civil deben aceptar que la decisión le corresponde a la institucionalidad, al órgano que legal y constitucionalmente tiene competencias para decidir, pero ello no implica que no se refuercen y usen por parte de las instituciones públicas espacios de participación, con el objeto de enriquecer el proceso de toma de decisiones y lograr que la decisión sea, una vez tomada, considerada como propia.

La recomendación sirve para los actores del sistema y también para esos otros actores claves para el sistema, que lo acompañan y apoyan solidariamente, los actores de la comunidad internacional, gubernamentales, intergubernamentales o multilaterales y no gubernamentales.

### **Procesos decisionales, órganos/ instrumentos consultores, rectores, de seguimiento y evaluadores**

Las **conclusiones y recomendaciones** a ese respecto son diversas:

1. Parece necesario crear un **órgano consultivo** (Consejo Asesor/Consultivo de Cooperación para el Desarrollo), amplio en su composición (actores gubernamentales de diferente nivel administrativo, expertos, universidades, sector empresarial, sociedad civil, sindicatos, expertos...), este órgano podría solucionar parte de los problemas de espacio de diálogo y de concertación. Además, en la medida que su dictamen de los grandes documentos estratégicos sería obligatoria, pero no

vinculante al ser simplemente asesor, añadiría un plus de legitimación.

2. Se observa una cierta **fragmentación en el proceso decisional**, derivada en parte de una estructura formalmente tripartita entre Cancillería, DNP y Agencia. Ello está vinculado a un problema conexo, la definición del grado de autonomía relativa de la política de cooperación de otras políticas públicas de gran trascendencia en la esfera internacional (exterior, seguridad, defensa, comercio e internacionalización...). Se trata de un tema no resuelto y siempre difícil, incluso en países con décadas de tradición de buenas prácticas en cooperación al desarrollo. Sea como fuere, conviene establecer mayor claridad al respecto y, sobre todo, continuidad entre ciclos políticos, para asegurar al máximo la coherencia.
3. Existe un **déficit claro de evaluación y posibilidades de mejora en cuanto al seguimiento de proyectos**. Debería pensarse con urgencia en la creación de una unidad dedicada íntegramente a evaluación. Conviene destacar al respecto que las buenas prácticas internacionales recomiendan distinguir entre valoración (proceso por el que se califica de acuerdo a un baremo, criterios y directrices previamente fijados y conocidos, un proyecto o programa antes de su implementación) y evaluación (diferentes procedimientos y modalidades por las que, una vez acabado un proyecto, se aquilata su impacto, sus resultados, en términos de eficacia, eficiencia, lecciones aprendidas...) y también que la unidad de evaluación no tenga dependencia funcional de las unidades que se encargan de la toma de decisiones y de la elaboración de los proyectos.



En suma, existe un claro espacio para mejorar, habida cuenta de su escaso desarrollo hasta el presente, en la **creación/consolidación de órganos y/o instrumentos rectores, consultores, de seguimiento y de evaluación.**

Es importante ponerse rápidamente a ello, a tenor de lo manifestado en la Mesa de Diálogo con las entidades del orden nacional: “se observan algunas falencias en las directrices que se reciben de las tres principales instituciones del sistema, Ministerio de Relaciones Exteriores, DNP y APC. Se señaló la importancia de mejorar la alineación entre ellas y se criticó que el MRE parezca a veces más interesado en trazar línea que en escuchar y aprender de las potencialidades reales de las entidades para la cooperación técnica. Se señaló que a veces las entidades se sienten poco acompañadas, algo solas”. (Anexo 3).

### Participación del Legislativo

El **Legislativo nacional tiene un gran déficit de participación en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política pública de cooperación al desarrollo.** Y, sin embargo, en un escenario futuro donde desarrollo y construcción de paz serán ejes vertebradores de muchas de las acciones y de la agenda del país, conviene poner remedio a eso.

A título de sugerencia, puesto que las decisiones dependen de las opciones que se elijan en temas señalados previamente como el grado de autonomía relativa de la política de cooperación al desarrollo, los diferentes órganos e instrumentos que existan, y, en particular, de decisiones sobre dependencia orgánica y funcional, dentro del Ejecutivo y de la Administración pública, de los diferentes órganos de la cooperación al desarrollo, **se propone:**

1. Vincular al próximo Congreso al seguimiento y evaluación de la política de

cooperación, mediante los procedimientos *ad hoc* o informales que se decidan, a la espera de decisiones de mayor envergadura.

2. Discutir, y eventualmente aprobar, un **documento de Directrices generales de la política de cooperación al desarrollo** y de su relación con la política de desarrollo.
3. Contar regularmente con miembros del Congreso en los encuentros y actividades del sistema nacional.

### Relación entre la política y estrategias de cooperación y las políticas y estrategias de desarrollo.

Se observa menos relación de la que sería conveniente, aunque sin disfunciones importantes, entre los lineamientos y documentos de desarrollo y los de cooperación al desarrollo.

No se trata de tener en cuenta unos para redactar los otros, algo que ya se hace, sino de alinear estratégicamente ambos componentes de forma mucho más intensa. De hacerse así, ambas políticas requerirían pactos y consensos de largo aliento, de no menos de diez años de duración en lo fundamental, el tiempo mínimo que se necesita, de acuerdo con la doctrina y la práctica en vigor, para poder observar el impacto de las opciones y decisiones estratégicas en el terreno del desarrollo.

Especialmente importante parece ocuparse de ello, a título de **recomendaciones**, en algunos aspectos como:

1. Mecanismos **de planeación y estrategias** (sectoriales, regionales/territoriales y dirigidas a actores/grupos específicos)
2. **Trabajo intensivo**, por otro lado ya en la agenda política presente del Ejecutivo y del Legislativo, **en el terreno del desarrollo rural** y de la nueva ruralidad.
3. La preparación del proceso de construcción de paz, con una agenda que desbor-



da ampliamente los eventuales acuerdos en el futuro derivados del proceso de negociaciones en La Habana y su eventual refrendo ciudadano por el método que finalmente se adopte.

En suma, se sugiere constreñir la institucionalidad y forzar la colaboración de todos los actores, obligando, mediante unas pocas constricciones estructurales, a que el desarrollo y la cooperación se conciban, planeen e implementen en ciclos más largos que los ciclos políticos marcados por las elecciones regulares. Las constricciones, nos dicen las ciencias sociales, si son pocas, claras y vinculantes fuerzan la innovación, la cooperación y facilitan el éxito. En todas partes, uno de los problemas del desarrollo y de la cooperación al desarrollo es la discrepancia entre el tiempo largo del ciclo de planeación e implementación del desarrollo (entre 8 y 15 años) y los ciclos cortos derivados de esa garantía de la democracia que es la celebración regular de elecciones en los diferentes niveles políticos de toma de decisiones.

Dos **fórmulas o procedimientos concretos** pueden ser muy útiles, sobre todo en el escenario futuro de simbiosis entre desarrollo y construcción de paz.

4. Apostar **por planes de desarrollo y estrategias para períodos largos, de al menos dos ciclos políticos**. Lo que suelen llamarse estrategias nacionales, con líneas estratégicas que se diseñan para ser válidas durante períodos de 8 a 10 años.
5. Hacer que **los instrumentos de planeación** (planes de desarrollo, estrategias de cooperación...) de ciclo corto (4-5 años), **se intercalen con dos mandatos electorales**.

Ambas permiten, de forma sencilla, forzar un plus de institucionalidad y favorecer las visiones compartidas.

## Implementación y ejecución.

La implementación y ejecución de la política de cooperación al desarrollo, al menos en lo referente a la recibida por parte de donantes bilaterales y multilaterales<sup>21</sup> **debe y puede mejorarse**. Y eso no sólo afecta a APC, sino a todos los actores del orden nacional (ministerios, organismos autónomos) y territoriales (en la administración municipal y departamental), muchos, con proyectos por ejecutar.

Concretamente, en las Mesas de Dialogo **se señaló** por diferentes actores. Por ejemplo, la comunidad internacional señaló que: “pese al compromiso con los principios derivados de la Declaración de París, no es seguro que pueda seguirse apostando por confiar en el uso de los sistemas nacionales. La razón, retrasos importantes en concreción proyectos, por procedimientos de gestión complejos y que retrasan la implementación, por incapacidad de ejecutar todo lo acordado”. (Anexo 3). Por su parte, las entidades del orden nacional afirmaron, como ya se ha señalado anteriormente que existen “ineficiencias” en el sistema (...) que dificultan la ejecución y que hacen que lo realizado sea siempre bastante menos que lo asignado y presupuestado, en particular en programas procedentes de fondos internacionales. Se trataría de identificar los principales cuellos de botella y ponerles remedio definitivamente”. (Anexo 3).

En suma, **la mejora de la capacidad de implementar y ejecutar la sienten diversos actores del sistema, las contrapartes de la comunidad internacional, y parece afectar a diversos componentes, actores y dimensiones del sistema**.

<sup>21</sup> Resultaría difícil evaluar el desempeño de la cooperación Sur-Sur, fuera del caso de los programas con ya dilatada tradición, como el relativo a Centroamérica y el Caribe.



## 6.4. A PROPÓSITO DEL SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*Colombia tiene la fortuna de disponer de un sistema nacional de cooperación internacional con años de rodaje y bien consolidado. El X Encuentro ha mostrado que el sistema nacional de cooperación internacional es una realidad consolidada, multiforme y heterogénea, viva y dispar, que se alista para enfrentar nuevos retos y oportunidades. Y, comparando con las Memorias de los anteriores Encuentros en razón de la consultoría que realicé para APC, puedo afirmar que es una realidad moviente, dinámica, que se mueve y evoluciona al hilo de la evolución del mundo, de las Américas, de la región y, por supuesto, del país.*

El X Encuentro, como tuve ocasión de decir en la sesión de clausura, mostró, sobre todo en los debates en grupo, pasión, razón, a veces obsesión, pero sobre todo ilusión, ganas de ir adelante y una apuesta decidida por mejorar, reforzar y cambiar. Destaco en particular el claro interés por entender el presente para incidir en el futuro, para coadyuvar al esfuerzo de modelarlo en una dirección más justa, equitativa, incluyente y sostenible. De ahí, agrupadas por subtemas, las siguientes **conclusiones y recomendaciones**.

### **Estado de salud del sistema, retos y visiones de futuro.**

Las opiniones sobre el estado de salud del mismo difieren según los diversos actores. Y, en perspectiva comparada, es una señal de buena salud. Se detectan disputas, reclamos, antagonismos sobre diversas cuestiones. Y eso es bueno porque las disputas, cuando no expresan violentamente, son inevitables. Esas pequeñas disputas sobre cómo entender

o hacer algo son signo de salud del Sistema.

Existen, en mi opinión dos **claras tensiones** que bien manejadas son enormemente fructíferas y generadoras de innovación. La primera, **entre autoridades nacionales y territoriales**, dilatada, antigua, y probablemente central en el proceso de consolidación y construcción de la paz del futuro. La segunda, emergente y prometedora, **entre los actores que se sienten menos utilizados (academia, sociedad civil, emprendedores)**, olvidados y a veces poco o nada reconocidos, y los actores vinculados a las administraciones, nacional y territorial.

Ambas tensiones muestran claramente que **el sistema está reajustándose** precisamente por las grandes expectativas que sus miembros tienen del mismo. El proceso de reajuste demandado se podría resumir así: tener **una visión menos exclusivamente nacional y centralista, y ofrecer mayor papel, a partir de las capacidades de cada uno, a todos los actores del sistema en el proceso de identificar, formular, e implementar problemas y soluciones**. Obviamente, la tensión territorial es la más importante, en el presente y como proyección de futuro. Ciertamente existe una gran base de mejora, seguramente derivada de la saturación y poca eficiencia, por los altos costos de transacción y la poca apropiación que ha generado del sistema de comités territoriales puesto en marcha, con gran afán y esfuerzo, en los últimos años. No obstante, conviene no olvidar que la raíz del problema es ajena a la cooperación al desarrollo: una tensión entre lo nacional y lo territorial casi constitutiva de la creación de la nación colombiana, cuya expresión actual es justamente el reto de desarrollar e implementar plenamente el sistema de descentralización, muy avanzado, que contempla la Constitución.

El X Encuentro, así como el análisis que en el apartado 6 hemos dedicado a los objetivos



fijados en el primer Encuentro, permiten hacer **balance, examen crítico y propuestas de mejora**. Destaca el interés constante en mirar hacia el futuro a partir del análisis y comprensión del presente. Incluso cuando se ha hecho balance, mediante una herramienta potente como el mapa de cooperación, se pensó inmediatamente en proyectarla hacia la construcción de futuro compartido. El mapa se vio como un instrumento útil para planificar, para hacerse preguntas, para construir políticas públicas. ¿Por qué se prima este sector o tal otro? ¿Por qué ciertas zonas reciben más cooperación que otras? ¿Cómo podemos hacerlo mejor? Una herramienta para el diálogo y la concertación estratégica, para imaginar futuros compartidos y planificar la ruta y los instrumentos para llegar a los mismos.

Veamos cuáles son los **retos** que se derivan del balance, examen crítico y propuestas de futuro.

Primero, el reto derivado del propio **crecimiento del sistema**. El sistema ha crecido, se ha ido haciendo grande y al hacerlo está fomentando el crecimiento simultáneo de todos los actores, que piden que se les tenga más en cuenta, que se aliste ropa nueva, nuevas herramientas, que se les escuche. Los territorios piden mayor papel en la toma de decisiones, mayores facilidades, acompañamiento y ayuda de otros actores, como las universidades y la sociedad civil. Los actores privados y la sociedad civil reivindican que se les tenga en cuenta. En suma, quieren ser corresponsables y que no todo derive de la coordinación del sistema, que corresponde a APC.

Segundo, el **futuro inmediato está marcado por el diálogo de actores, por el diálogo de saberes**, por hacer que en el sistema haya espacios de diálogo y de concertación. El diálogo es clave, porque, etimológicamente significa hacer a través de la razón. Existe

mucho deseo de encuentro, de diálogo, como han mostrado las encuestas contestadas por los actores territoriales (véase Anexo 4).

Tercero, **el sistema, para fortalecerse, debe convertirse en una red**. Un sistema sólo es un conjunto de actores con relaciones regulares entre sí que interactúan a partir de ciertas reglas de orden. Una red es algo más que un sistema, implica funcionales, finalidades, especialización, en suma reforzar la regularidad y crear valores y normas compartidos, complicidades. En nuestro mundo actual, y en el marco de un sistema internacional de cooperación y de desarrollo crecientemente competitivo, proliferan las redes, que compiten por el reconocimiento y por la representación, mediante sus relaciones con actores internacionales. Lo importante, al reforzar la red, es establecer acuerdos sobre qué hacer, cómo, con quién, para qué y dónde.

Cuarto, en el proceso de convertir al sistema nacional en una red, pueden **sugerirse** algunas cuestiones a responder colectivamente:

1. ¿Qué funciones debe asegurar la red?
2. ¿Cómo orientar sus prioridades?
3. ¿Cuál es su rol, en relación a sus miembros y ante las instituciones y/o actores con los que va a relacionarse?
4. ¿Qué papel conceder a las herramientas tecnológicas en la red, para que faciliten la gestión de la información y del conocimiento, y, sobre todo, la innovación?
5. ¿Cómo asegurar el diálogo estratégico entre los actores y facilitar que cada uno de ellos maximice sus valores añadidos o ventajas comparativas?

Sea como fuere, para concluir tres grandes **retos** planean sobre el sistema:

1. Dos grandes temas entrelazados: **la centralidad del desarrollo, sostenible e incluyente, que va a estar muy centrado en la ruralidad, por un lado; y, por otro, la construcción de la paz**. Ambos



harán que el desarrollo se entienda como proceso multidimensional orientado a mejorar la dignidad y calidad de vida de las personas.

2. El lugar, el espacio que encarna y permite hacer realidad **ese desarrollo entendido como construcción de paz estratégica, se encarna, se hará realidad, en los territorios, en las comunidades**, la paz y el desarrollo sirven a la nación en la medida que sirvan a todos sus ciudadanos.
3. Por consiguiente, **el papel multiplicador de los departamentos y municipios los pone**, junto a los lineamientos derivados del Ejecutivo y del Legislativo, **en el centro de las tareas del sistema**, lo que exige un enorme esfuerzo de presencia, de servicio, de coordinación y, también, de formación de capacidades y gestión de la información y del conocimiento.

Para afrontarlos, dos **recomendaciones**. La primera, seguir el consejo que se deriva de las palabras del Presidente Juan Manuel Santos en su alocución inicial al X Encuentro: habida cuenta de que los sistemas de cooperación se caracterizan por disponer de “actores diversos que operan bajo diferentes esquemas y lógicas y por eso es tan importante su articulación”, poner el énfasis en espacios y tareas compartidas, que generen espacios de concertación y de generación de complicidades. No se pueden articular actores con lógicas, esquemas e intereses diferentes a no ser que se construyan espacios comunes, saberes compartidos, complicidades de fondo. Dicho de forma directa, **la condición necesaria pero no suficiente, a corto plazo, para asegurar la articulación a mediano y largo plazo es abrir y alimentar espacios de articulación, de creación de sinergias y de “química” amigable entre esos actores**. La segunda, necesitan, deben buscar rápidamente resultados, éxitos, que tienen un gran poder multiplicador.

Conviene establecer pequeñas cosas, planes asequibles, sistemas de evaluación sencillos, que permitan ver qué cambió. Tener éxito, de forma constatable, tiene un claro efecto de bola de nieve, multiplicador. Por tanto, hay que ser modestamente ambiciosos. Un terreno muy claro es poner en marcha algo largamente pedido por los actores territoriales: **un sistema de capacitación y de formación, flexible y capaz de adaptarse a las necesidades de cada caso respetando el núcleo común, bimodal (a distancia y con algunos encuentros presenciales, en sedes que no deben ser necesariamente la capital), que pueda operar ya en el 2014**.

## 6.5. A propósito del desarrollo y evolución de la política de cooperación Sur-Sur y triangular

*La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, exclusivamente orientada a partir de las capacidades y experiencias contrastadas que se pueden compartir y desde un respeto estricto a la demanda de los países socios, son empeños crecientemente importantes de la política de cooperación de Colombia.*

Aunque existen ya países con tradición y experiencias de evaluación de su desempeño e impactos, hay consenso en que hay que fortalecer la conceptualización y la focalización de la cooperación Sur-Sur, en sus diferentes modalidades y enfoques, y de la cooperación triangular.

La razón, que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, son relativamente recientes, una de las novedades de las dos últimas décadas, con un gran crecimiento de ejemplos y prácticas. No obstante, **adolecen de deficiente conceptualización** (es decir, existen numerosas y poco coherentes



definiciones), engloban prácticas muy diferentes, y, a menudo, no siempre tienen relación clara con lo que hasta el momento se ha entendido como cooperación para el desarrollo. Además, en algunos casos, se practica de forma muy dispersa, apuntado a todas las direcciones, con poca focalización. Ello facilita las críticas y la incompreensión, a veces interesada, de los actores tradicionales de la AOD y de la cooperación al desarrollo.

En las Mesas de Diálogo, todos los grupos focales mostraron interés y señalaron aspectos críticos. La sociedad civil manifestó cierto desencanto porque no siempre se siguen estándares internacionales de cooperación al desarrollo y también porque entre las prácticas a compartir no se consideraban lecciones aprendidas exitosas de actores de la sociedad civil, algo en lo que coincidieron también las universidades y la academia o los actores privados y territoriales (en este caso a través de las encuestas). De particular interés son los **comentarios de las entidades de orden nacional**. Concretamente, manifestaron, (Anexo 3):

1. Que había excesiva relación entre ese tipo de cooperación y la opción del presente período legislativo de abrirse fuertemente al mundo. Se observó que si bien ello es clave, el coste, por ejemplo en temas de cooperación Sur-Sur, es demasiado alto, tanto económicamente como en costes de transacción. **Se debe diversificar, pero con prioridades claras y conocimiento de lo que se va a hacer**, en particular en el terreno de la “oferta”.
2. Se observó que la cooperación Sur-Sur, así como temas como la gestión de riesgos, exigen **un mayor esfuerzo de concepción, de focalización** de lo que debe hacerse, así como mayor capacitación de los actores y funcionarios de las entidades del orden nacional.

3. Se insistió en que **el alto potencial de la cooperación Sur-Sur se ve en la práctica obstaculizado por la dispersión geográfica y sectorial; es decir, por una apuesta en todas direcciones**. Ello, se dijo, facilita la improvisación por la falta de conceptualización precisa.

Por su parte, **los actores de la comunidad internacional** insistieron en que, “respecto de la cooperación técnica, clave en la cooperación Sur-Sur, se manifiesta la conveniencia de reforzar sus aspectos estratégicos y la horizontalidad”. Adicionalmente, “saludaron la apuesta por la cooperación Sur-Sur, pero también manifestaron que existe poca claridad respecto de qué se busca y cómo se concibe, así como su posible subordinación excesiva a objetivos, aunque legítimos y cruciales, de política exterior”. Coincidiendo con otros actores, señalaron “la importancia de mejorar, y acelerar, los instrumentos para recoger, sistematizar y validar las buenas prácticas de los diferentes actores, como “capital” a ofrecer, incluyendo los de la sociedad civil, las empresas y el mundo académico, así como una especial atención a las prácticas –a veces magníficas y poco conocidas– que se hacen en los territorios”.

En suma, los diversos actores incidieron, a partir de un diagnóstico de la importancia de consolidar y mejorar la cooperación Sur-Sur, en aspectos que pueden convertirse en **recomendaciones**:

1. Explorar, **conceptualizar y sistematizar las ventajas comparativas y el valor agregado** de dicha cooperación.
2. **Focalizar al máximo los objetivos y establecer prioridades realistas**, de acuerdo con las capacidades y conocimientos existentes.
3. **Ofrecer experiencias de diversos actores, con un papel clave para los actores territoriales, la sociedad civil y la academia,**



experiencias que, previamente, deben contar con un sistema rápido y eficiente de contrastación y validación.

4. **Crear un buen banco de datos y emprender evaluaciones sistemáticas de prácticas ya consolidadas**, algo que puede hacerse mediante concertación con otros actores y países

Por último, se recuerda lo ya comentado en el apartado 7.2, la sugerencia de que Colombia, con ayuda de actores académicos y de países del Norte y del Sur del sistema, lidere una iniciativa que permite presentar al CAD, una propuesta de definiciones y de estándares simples, concertados y aceptados por todos los actores, que permitan el seguimiento y contabilización de la cooperación Sur-Sur como parte esencial del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

## 6.6. A propósito del desarrollo y evolución de la política de cooperación con donantes bilaterales y multilaterales

*Colombia debe seguir mejorando sus instrumentos para lograr la máxima apropiación y alineamiento de la cooperación internacional que recibe, así como prepararse para el ineludible y temprano descenso de los mismos, al dejar de ser elegible, como país de renta media alta, para muchos de los supuestos contemplados por el CAD.*

Hay que señalar al respecto, no obstante, que, pese al papel cuantitativamente insignificante de los flujos de AOD (alrededor del 0,18 por ciento del PIB), su valor cualitativo y sectorial, incluyendo el simbólico, sigue siendo significativo. Sin embargo, ni siquiera en el caso de un proceso de construcción de

paz en fecha temprana, parece probable que sigan aumentando los flujos de AOD, como en los últimos siete años.

Los diferentes actores, en particular la comunidad internacional, señalaron algunas **recomendaciones** al respecto (Anexo 3):

1. El papel crucial que desempeña APC, como interlocutor privilegiado y órgano articulador del sistema, así como en la **necesidad de consolidarla y reforzarla, dándole la máxima autonomía y consistencia**.
2. La necesidad de que **APC juegue un papel más estratégico**, que coordine con mayor protagonismo y, de puertas afuera (sin entrar en la toma de decisiones en la política pública de cooperación, algo que pertenece a la libre decisión del Gobierno), marcando línea.
3. La importancia **de que los órganos rectores (APC; DNP y MRE) piensen más en clave de desarrollo**, dados los retos derivados de la ruralidad o de la desigualdad, así como que se defina con precisión el reparto de funciones
4. La conveniencia de que, pese a que APC tenga un rol coordinador y articulador, ello no impida, con su facilitación, el contacto directo de la comunidad internacional con los diferentes actores cuando así lo amerite el tema o el momento.
5. La **necesidad de que APC opere de forma más unitaria** (“parece como si existieran 3 o 4 APC, una por cada Dirección”, como cita literal). Es decir, que se mejore la comunicación y coordinación interna, así como que se aclaren mejor las puertas de entrada de los temas y el flujo de la información,
6. **El interés de mejorar el rendimiento y desempeño**, apostando por: a) no entrarle a todo, seleccionar y priorizar, aprendien-



do a decir no; b) potenciar la coordinación interterritorial e intersectorial, así como la coherencia y coordinación entre los tres grandes actores de la política gubernamental de cooperación; c) prestar mayor atención a las oportunidades que ofrece el sector privado, en particular las alianzas público-privadas; d) capacitar a los actores del sistema; e) mejorar la articulación de actores y su conocimiento de la cooperación internacional.

## 6.7. A propósito de los escenarios que se derivan de la posibilidad de afrontar un proceso de construcción de la paz de tiempo largo

*El proceso de construcción de paz, mucho más amplio que los eventuales acuerdos que pudieran conseguirse e implementarse –de existir un refrendo positivo– en las negociaciones en curso, tendrá un impacto transformador del país de gran calado, por su magnitud y duración, constatable en todas las dimensiones de la vida nacional. De ahí que el sistema de cooperación nacional, y la propia Agencia, debe aprestarse a él, técnica y organizativamente, a la espera de lo que suceda. La razón, la agenda de desarrollo se entrelazará indisolublemente con la agenda de construcción de paz, lo que afectará a la cooperación internacional para el desarrollo, inevitablemente. Ello exige conocer experiencias comparadas y preparar protocolos y procedimientos.*

A menudo, **en sociedades que encaran transiciones tras dictaduras o regímenes autoritarios o que salen de conflictos armados o situaciones de violencia directa alta y pro-**

**longada, todos los actores (administraciones, empresarios, funcionarios públicos, sociedad civil) tienden a desconocer la amplitud de la tarea que supone consolidar el fin de la violencia y el largo proceso de construir la paz estratégicamente.** En suma, se tiende a confundir hacer las paces (con los eventuales acuerdos entre las partes), que suele ser difícil y doloroso, con construir la paz; es decir, con el largo proceso de reacomodo de las diferentes dimensiones de la vida política, social, económica, institucional que se produce a partir del cese de la violencia hasta lograr que la nueva conflictividad (en el sentido de debates o disputas sobre cómo objetivos o temas que las partes consideran incompatibles) tenga nula o muy baja probabilidad de devenir conducta violenta.

**Construir la paz es una tarea larga, ambiciosa, con momentos de incertidumbre, retos, tensiones, que en promedio dura entre 10 y 15 años.** El factor transformador de los contextos, de cambio social, por usar la expresión habitual en Colombia, de “post-conflicto”, es enorme, y, por experiencia comparada y análisis de lecciones aprendidas en las últimas décadas, sabemos que ello afecta a los dos grandes objetivos de cualquier estado desde tiempo inmemorial: generar bienestar, desarrollo incluyente y una vida digna para los ciudadanos; proporcionar seguridad y garantías de libertad a la ciudadanía y a las generaciones futuras. En suma, en clave de experiencias comparadas, paz y desarrollo, en situaciones postconflicto, se interrelacionan mutuamente con un efecto cambio en cadena en el país. Dicho de forma rápida, si en los próximos meses se avanza hacia un acuerdo de paz que se refrenda positivamente y se inicia su aplicación, el resultado será que en diez años el sistema político, institucional, la relación entre actores territoriales y nacio-



nales, el sistema económico, los valores y la cultura... cambiarán de forma tan significativa, a mejor, que será difícil reconocer la foto del pasado y la de ese futuro.

Ello exige preparación desde mucho tiempo antes.

La presente consultoría (realizada por el doctor Rafael Grasa, encargada y dirigida por la APC-Colombia y financiada por USAID) se enmarca en el proceso de análisis, diagnóstico y reflexión sobre el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Se parte de la constatación de que están en curso cambios importantes a nivel internacional, regional, subregional (zona andina, área del Pacífico) y nacional. Dichos cambios ameritan un diagnóstico claro, una reflexión sobre los retos y oportunidades que ofrecen, y, finalmente, establecer eventuales objetivos, prioridades, estrategias e instrumentos que permitan a los decisores, tras los diversos procesos de consulta y de toma de decisiones, optar por unas metas y una hoja de ruta para el futuro. La consultoría se realizó entre septiembre y diciembre de 2013.

