

Coordinación de la ayuda y su impacto en el desarrollo: el caso colombiano frente a la construcción de paz

Coordination of aid and its impact on development: the peacebuilding Colombian case

Juana García Duque

Universidad de Los Andes

juanagarcia@uniandes.edu.co

Cristina Morales Rivadeneira

Universidad de Los Andes

c.morales2026@uniandes.edu.co

Resumen La armonización y alineación entre países son parte de los principios claves de la Agenda para la Eficacia de la Ayuda, definidos en la Declaración de París, en la Agenda de Acción de Accra y en Busán. Implica que los donantes se coordinan, simplifican procedimientos e intercambian información para evitar duplicaciones e implementan mecanismos de coordinación. Esta situación se entendería como obvia, pero son pocos los casos de éxito en esta tarea.

Esta propuesta analiza el caso colombiano y el proceso que están llevando a cabo los donantes para una etapa posconflicto. Cómo poder trasladar esta coordinación a un efecto de mayor impacto en los usos de la ayuda y en el desarrollo.

Palabras Clave Aquí van max. 5 palabras clave Coordinación de la ayuda, desarrollo, Colombia, Declaración de París, construcción de paz

Abstract Harmonization and aineación between countries are part of the key principles of the Agenda for Aid Effectiveness, as defined in the Declaration of Paris, in the Accra Agenda for Action and Busan. Implies that donors coordinate, simplify procedures and share information to avoid duplication and implement coordination mechanisms. This situation is understood as obvious, but few success stories in this task.

This proposal analyzes the Colombian case and the process being carried out by donors for post-conflict situations. How to translate this coordination effect greater impact on the uses of aid and development.

Key Words Aid coordination, development, Colombia, Paris Declaration, peacebuilding

1.Introducción

Actualmente el gobierno de Colombia se encuentra en un proceso de negociaciones de paz con las FARC EP¹. Este proceso busca un fin al conflicto que ha vivido el país durante más de 50 años y que ha cobrado miles de víctimas en su transcurso. La negociación, impulsada por el presidente Juan Manuel Santos, se está llevando a cabo en la Habana y se basa en 6 puntos fundamentales. Estos puntos son: Política de Desarrollo Agrario Integral, Participación Política, Fin del conflicto, Solución al problema de las Drogas Ilícitas, Víctimas e Implementación, Verificación y Refrendación. Las conversaciones se llevan a cabo entre un grupo de delegados de cada parte y no se hacen de manera pública.

El proceso descrito anteriormente ha llevado a distintas discusiones al interior del país, hay quienes creen en este, como también quienes lo rechazan totalmente. Lo cierto es que el eventual acuerdo representa un cambio muy grande para el país y este debe estar preparado para afrontar los retos que el eventual Post-Conflicto puede traer. Si bien, en el futuro el país podría gozar de los llamados “dividendos de la paz”, la etapa

¹ FARC EP: Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia Ejército del Pueblo. Es un grupo guerrillero que tiene presencia en el país desde hace más de 50 años, uno de los más antiguos del mundo.

de transición es un enorme reto y es crucial que el país se prepare para afrontar esta etapa con éxito y se pueda lograr una paz estable y duradera. Esta etapa de post-conflicto, implica un enorme esfuerzo para los ciudadanos así como también implica grandes inversiones para el estado. La existencia de este conflicto armado, ha llevado a que Colombia a pesar de ser un país de renta media, siga recibiendo recursos de ayuda oficial por parte de países donantes. Estos donantes están interesados en apoyar las labores del estado durante la etapa de post-conflicto y para esto, se han organizado con el fin de articular esfuerzos y lograr mayor eficiencia y eficacia, en lo que se conoce como proceso de coordinación de la ayuda.

Este trabajo pretende observar el proceso de coordinación que se está dando, pues no tiene precedentes en Colombia, compararlo con otros casos internacionales y plantear algunos retos del mismo. Tradicionalmente los donantes en Colombia han buscado distanciarse y casi hacer una división del trabajo explícita delimitando las áreas temáticas y geográficas.

2. Coordinación de donantes de la retórica a la acción

2.1 Punto de partida

El principal argumento para una mejor coordinación es que la eficacia de la ayuda ha estado determinada por la fragmentación. Muchos donantes han dado AOD por varias décadas en el pasado, pero se incrementaron en el número de receptores para en años más recientes buscar focalizar la ayuda. De esta forma, si bien la cooperación ha existido por mucho tiempo, ha surgido la iniciativa de coordinar esta ayuda. Esto se da porque aunque los niveles de AOD están aumentando, la efectividad de esta se ha visto limitada por la fragmentación (Lawson, 2013). Algunos de los países beneficiarios tienen muchos países donantes, cada uno con sus condiciones² y exigencias, incluso varios están duplicando esfuerzos en un mismo sector.

² AOD es condicional, es decir el país donante puede imponer condiciones sobre la ayuda.

Adicionalmente existen otros problemas que llevan a la ineficacia de la AOD, como problemas en el monitoreo de la ayuda, capacidad los trabajadores locales que manejan la ayuda (Bigsten, 2006) y distracciones políticas, entre otros.

Dados los problemas mencionados previamente, ha surgido la preocupación a nivel internacional de establecer mecanismos que permitan coordinar la ayuda. La OECD³ crea el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que se convierte en la primera institución formal que buscaba coordinar la AOD (Lawson, 2013). A raíz de esto, en el 2003 en Roma se organiza un foro para armonizar los donantes (OECD, 2003). En este foro, se debaten principios generales que incluyen la alineación de la AOD con las prioridades del país recipiente y modalidades de cooperación delegada, entre otros. Sin embargo este foro de Roma, no fue tan específico, sino que se puede caracterizar más bien como un punto de partida y de inspiración que llevo a la declaración de Paris en 2005, la cual se puede considerarse el hito más importante en coordinación hasta el momento.

La declaración de Paris sobre efectividad de la ayuda con sus 5 principios generales: *Ownership, Alineación, Armonización, Responsabilidad Mutua, Manejo de Resultados* (Asia- Pacific Aid Effectiveness Portal, 2009), sigue vigente. Después de esta declaración, en el 2008 se llevó a cabo la Agenda para la Acción de Accra (Lawson, 2013). Acá, se hizo un reporte de progreso sobre lo acordado en Paris, sin embargo los resultados parecieron decepcionantes. El cuarto foro en efectividad de la ayuda se hizo en el 2011 en Busan. Dónde distintos líderes políticos y civiles se reunieron y firmaron un acuerdo. En este cuarto foro, se habló no solo sobre la efectividad de la ayuda, sino específicamente sobre la efectividad de la AOD y se refuerza la importancia de cumplir los ODM (Busan 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 2011).

Aunque no hay mucha literatura alrededor de la coordinación de donantes, hay planteadas para la mayoría de los casos las siguientes etapas. Estas etapas no son rígidas y los límites entre ellas no son muy claros, sin embargo ilustran los grandes rasgos que se dan en un proceso de coordinación. Las etapas son:

³ OECD: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

1. Coordinación entre cooperantes: únicamente participan los países cooperantes. Entre ellos se contactan y empiezan a coordinarse.
 2. Coordinación de la cooperación: establecimiento entre gobierno y cooperantes de mecanismos de información, etc. En esta etapa por primera vez los cooperantes van a tener contacto con el gobierno.
 3. Coordinación del desarrollo: En esta etapa el gobierno toma un rol de liderazgo y se empieza a alinear la estrategia de cooperación con los planes de desarrollo del país.
- (Presentación Grupo de Cooperantes 2013, 2013).

2.2 La Experiencia de Colombia

A pesar que Colombia ha sido tradicionalmente un país receptor, los recursos se incrementan a partir de 1998, cuando durante el gobierno de Andrés Pastrana se iniciaron los diálogos de paz con las FARC, se internacionalizó el conflicto y se involucró a la Comunidad Internacional para apoyo de los diálogos y para involucrarse con recursos.

De esta forma, durante el gobierno de Pastrana, la cooperación internacional dio un giro bastante grande, a través de la llamada *Diplomacia por la Paz* (Hernández, 2013). En primer lugar, es importante rescatar que para entonces Colombia estaba clasificada como un país de renta media, lo que teóricamente implicaría una disminución en los flujos de AOD. Sin embargo, como lo notan (Wyss Isaza, 2013) Colombia debido a sus situación de conflicto armado, ha sido una prioridad para la comunidad internacional. Si bien este último punto es cierto, la política del presidente Pastrana si cambio la dinámica de los flujos de AOD, los cuales aumentaron sustancialmente. La campaña de la *Diplomacia por la Paz*, buscaba que la comunidad internacional fuera consciente del conflicto en Colombia, así como el apoyo a los diálogos de paz de dicho gobierno.

Durante esta época de Pastrana, los flujos de AOD aumentaron bastante cómo se puede ver en la Figura 1. En el periodo 1998-2002 se puede ver que sobretudo la

AOD de carácter bilateral aumento bastante. Este aumento sigue a una caída clara en los niveles de los flujos, la cual puede estar relacionada con la presidencia de Samper. Estos números ilustran la importancia de la *Diplomacia por la paz* en los flujos de AOD, pues pasaron de alrededor de US\$100 millones en el 98 a casi US\$250 millones en el 2002. Durante esta época se dio el llamado Plan Colombia, un acuerdo entre Colombia y EEUU. Este plan tenía los siguientes componentes: recuperación económica y social, proceso de negociación política del conflicto y también lucha antinarcóticos. Este último componente llevo a grandes controversias, y los países europeos decidieron no unirse al acuerdo. Como alternativa llevaron a cabo la iniciativa de los *Laboratorios de paz*, los cuales proponían una cultura de construcción de paz a partir de lo local, interactuando y empoderando a los ciudadanos de las comunidades afectadas (Restrepo & Aponte, 2009). Estos dos proyectos son ejemplos de cómo la comunidad internacional volvió a involucrarse en Colombia y específicamente en temas relacionados con el conflicto.

Figura 1. Flujos de AOD en Colombia (1982-2007)



(Acción Social, 2008)

Durante el Gobierno de Álvaro Uribe, hubo un cambio de paradigma en el país. Se dejó a un lado la búsqueda de la paz por medio del dialogo y empezó la *Política de Seguridad Democrática*. También hubo un cambio en la institucionalidad para la cooperación internacional. Se fusionaron la ACCI con la Red de Solidaridad Social, creando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

(Acción Social, 2008). A través de Acción Social, no solo se buscaba llevar a cabo actividades de organización de la AOD y de empalme con el Plan de Desarrollo, sino que también se buscaba encontrar nuevas fuentes de cooperación, tales como fundaciones privadas o ONG's.

Durante el gobierno Uribe, se desarrolla una estrategia de cooperación internacional. Esta estrategia buscaba ordenar la demanda de cooperación internacional. Para esto se creó el G-24⁴ el cual constituía un grupo informal de coordinación de donantes. Además, la elaboración de la Estrategia de Cooperación Internacional (ECI), se pretendía hacer partiendo de las interacciones de los distintos actores nacionales e internacionales. Este esfuerzo pareciera ser una primera acción del gobierno por poner en práctica lo que se discutía a nivel Mundial en los foros como el de París, para poder hacer que la AOD fuera aún más efectiva.

En el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, una vez más hubo cambios en la institución encargada de gestionar la cooperación internacional. Se creó la APC (Agencia Presidencial para la Cooperación). Los objetivos de APC están muy ligados a los conceptos que se formularon en los distintos foros mundiales. APC tiene como objetivo que la cooperación internacional sea usada de la forma más efectiva posible, alineando la cooperación con el Plan de Desarrollo Nacional y los mecanismos al interior del país (es decir a nivel departamental, distrital, etc.), diversificar las fuentes de cooperación y trabajar en temas como la cooperación sur-sur (APC, DNP, 2012). Si bien estos objetivos parecen estar en línea con la teoría estudiada sobre efectividad de la ayuda, en la ECI se listan algunas de las áreas de "demanda" de ayuda. Es interesante notar como esta lista de demandas pareciera no tener una lógica única, por el contrario parecen ser elementos incluidos aisladamente y que no necesariamente (desde un punto de vista personal) están en línea con las prioridades de desarrollo. Por ejemplo, una de las áreas identificadas en las demandas de ayuda es "Gestión Integral de Riesgo y Restablecimiento Sostenible de Comunidades afectadas por Desastres Naturales" (APC, DNP, 2012). Posteriormente en el comentario crítico se va a hacer relación a éste tipo de elementos de la estrategia actual.

⁴ A través del conocido proceso Londres-Cartagena-Bogotá

2.3 Experiencias Internacionales

El proceso de coordinación de donantes con miras al post-conflicto en Colombia, es un proceso que se ha dado en varios países. Resulta muy importante estudiar que ha sucedido en estos casos, ya que se pueden derivar lecciones que hagan del proceso actual uno menos accidentado por errores ya cometidos. Si bien es importante mirar estas otras experiencias internacionales, esto se debe hacer teniendo en cuenta que cada caso es distinto. El caso de Colombia resulta ser distinto a muchos de los estudiados en esta sección, no solo por lo largo que ha sido el conflicto, sino porque a pesar de este, Colombia cuenta con una institucionalidad bastante fuerte. También, el país ha logrado metas de desarrollo y crecimiento económico bastante importantes. Dentro de esta sección se van a estudiar casos como el de Rwanda, Timor del Este, Liberia y El Salvador. Estas experiencias brindan importantes puntos a tener en cuenta en el actual proceso y pueden servir para reflexionar sobre el avance de éste.

La experiencia de Rwanda brinda muchas lecciones en distintas áreas del post-conflicto. En Rwanda existen 2 etnias mayoritarias entre la cuales existían tensiones, los *Hutu* y los *Tutsi*. En 1994, cuando el avión que llevaba al presidente (que era *Hutu*) fue derribado, se dio inicio a uno de los genocidios más grandes de la historia reciente (The United Human Rights Council Committee, 2014). A raíz de esta tragedia, la comunidad internacional estuvo muy interesada en brindar AOD a este país. El manejo de la AOD que entraba al país con el objetivo de apoyar el post-conflicto, se convirtió en un reto bastante grande. De este proceso se pueden destacar los siguientes problemas:

1. *Las distintas concepciones de los donantes respecto al Gobierno de Rwanda⁵ y su rol en el post-conflicto* (Uvin, 2001). Había quienes argumentaban que GoR se estaba aprovechando de la situación de víctima (debido al genocidio) y usaba esto como escudo para impedir políticas más abiertas a la democracia, así como justificar

⁵ GoR: Gobierno de Rwanda

bastantes actuaciones dudosas. Por otro lado estaban los donantes que creían que se debían entender las actuaciones del GoR como parte de la historia que el país había vivido. Estas divergencias en la forma de entender la situación de post-conflicto, llevaba a que existieran disputas entre los donantes sobre la mejor forma de promover el desarrollo en el país, lo cual resulto en ineficiencias de la AOD. Esta experiencia, ilustra la importancia de la alineación de objetivos entre los donantes, para lograr una coordinación real y efectiva.

2. En cuanto a la Justicia Transicional, los donantes tenían muy claro que era necesario fortalecer el sistema judicial del país, no solo despolitizándolo, sino también acabando con la cultura de impunidad que existía. Para esto, la comunidad internacional decidió organizar varios proyectos que buscaban capacitar a los jueces, investigadores y policía, dar suplementos al salario de los jueces para que tuvieran una remuneración adecuada y no estuvieran tentados a la corrupción, así como brindaron asistencia técnica en algunos aspectos (Uvin, 2001). De rescatar, es que Rwanda no contaba con una institucionalidad judicial fuerte, y estos esfuerzos de la comunidad internacional llevaron crear un sistema judicial enfocado solo en el genocidio, dejando que muchos otros problemas siguieran sin ser afrontados apropiadamente. Esto es muy importante y debe ser entendido en el proceso actual que lleva Colombia, si bien el país a diferencia de Rwanda si cuenta con una institucionalidad judicial sólida, es necesario que con el Post-Conflicto se fortalezca la justicia como un todo y no específicamente para lo relacionado con el fin del conflicto. Adicionalmente en cuanto a justicia, en Rwanda sucedía algo muy similar a Colombia y esto está relacionado con las condiciones de los presos en las cárceles, las cuales incluso violan los derechos humanos. Los donantes en Rwanda tomaron un rol muy activo para resolver este problema.
3. El proceso de priorización de sectores para recibir la ayuda, resulto ser un aspecto muy importante en Rwanda, pues algunos sectores terminaron recibiendo más ayuda que otros, siendo todos bastante importantes. Esto es un aspecto muy importante y relevante para el proceso actual en Colombia, está directamente

relacionado con la división del trabajo por parte de los donantes y es esencial para que la efectividad de la AOD sea la mayor posible.

En el estudio de (Malambo, Kamara, & Nyende, 2009) que analiza la cooperación internacional para el post-conflicto en distintos países africanos, ellos encuentran que es muy importante entender la historia del conflicto así como las dinámicas del país, para poder llevar a cabo un proceso de coordinación efectivo. Hacen referencia a la necesidad de acercarse a las comunidades que han sufrido el conflicto. Ellos enfatizan que el post-conflicto implica un cambio en las instituciones, lo cual es un proceso largo, por lo tanto toda la AOD debe estar enfocada a estos objetivos de desarrollo de largo plazo que lleven a crear instituciones sólidas y fuertes. Este punto de vista se puede complementar por lo propuesto por (Robinson & Acemoglu, 2012) en su famoso libro *Why nations fail*. Ellos argumentan que aquellos países que logran desarrollar instituciones inclusivas y estables, son los que pueden lograr desarrollo y prosperidad económica en el largo plazo. Este aspecto resulta importante tenerlo en cuenta para el caso de Colombia, pues el post conflicto claramente representa una oportunidad muy importante para desarrollar estas instituciones inclusivas, y por esto la AOD debe estar enfocada en desarrollar estas a través de planes de desarrollo en largo plazo, teniendo en cuenta el contexto específico del conflicto colombiano y las dinámicas al interior del país.

Por otro lado la experiencia de post conflicto en Liberia ilustra, otros puntos importantes que se deben tener en cuenta a la hora de implementar los programas sustentados por la AOD en el post-conflicto. Según lo expuesto por (Petit, Sondorp, Mayhew, Roura, & Roberts, 2013), existe un problema de alineación de objetivos e incentivos a la hora de implementar los programas. Los autores hacen referencia al ejemplo específico de la implementación de servicios de salud en Liberia, durante el post-conflicto. La experiencia muestra que es necesario que exista un dialogo entre quienes formulan las políticas y programas y quienes los implementan. Para el caso de la AOD, es muy importante que los países donantes junto con el gobierno, cuando estén diseñando programas, dialoguen con las personas que físicamente van a implementarlos, y sean capaces de transmitirles el propósito del programa y los

beneficios a largo plazo que este implica. De lo contrario, la implementación de los programas no va a ser efectiva, pues los operarios no van a tener los incentivos necesarios para implementarlos adecuadamente. Para el grupo de donantes de Colombia, esto es muy importante tenerlo en cuenta, para así asegurar que la ayuda brindada sea usada efectivamente.

El sector de la salud también sirve para ilustrar algunas de las lecciones de Coordinación de donantes en el post-conflicto en Timor del Este. Según (Alonso & Brugha, 2006), en Timor del Este la ayuda para instaurar un sistema de salud fue bastante efectiva. En una primera fase, la AOD fue gestionada por las ONG's directamente, estas coordinaban las donaciones de otros países e implementaban los programas. Sin embargo a medida que el post conflicto avanzaba hubo un traslado de gestor, el gobierno poco a poco fue empatando con las ONG y asumiendo control sobre el sistema de salud. Esto permitió que en un principio, a través de la experiencia internacional se sentaran las bases para diseñar un sistema sólido. Sin embargo lo que es muy importante resaltar, es que el gobierno se pudo apropiarse de este proyecto tan importante para el desarrollo a largo plazo del país, y fue construyendo las capacidades necesarias para gestionarlo. Para el caso colombiano esto debe ser tenido en cuenta. Por un lado, es importante aprovechar la experiencia de la comunidad internacional para el desarrollo de programas; sin embargo es igual de importante que el estado pueda aprender desarrollar las capacidades necesarias para que en el largo plazo, sea este el que se apropie del proyecto. Además esta comunicación entre los donantes y el gobierno resulta vital para que la AOD sea lo más efectiva posible.

Como último ejemplo está El Salvador, en donde al igual que Colombia, se firmó un acuerdo de paz. En el estudio de (Boyce, 1995), se identifica una gran falla de parte de los donantes para el post – conflicto. Los donantes no coordinaron sus objetivos con los objetivos del acuerdo de paz. Esto llevó a que la ayuda estuviera dirigiéndose a sectores que el acuerdo no contemplaba, por lo tanto el proceso de consolidación de paz no estaba apoyado por los flujos de AOD. Además de esto, algunas instituciones multilaterales cometieron errores en el seguimiento de la implementación de programas, por un lado no había criterios de desempeño formales, lo que dificultaba establecer

cómo se estaba usando la ayuda y si se estaba haciendo de forma efectiva. Por otro lado, tampoco existía ningún tipo de dialogo informal que permitiera presionar la implementación de proyectos de alta prioridad para la consolidación de la paz. Esto llevo a que en El Salvador la AOD no fuera tan efectiva como se esperaba, además la falta de comunicación entre los donantes y el gobierno implico que procesos de transición como la disminución del gasto militar y buen Gobierno tuvieron resultados muy bajos.

En conclusión esta sección deja ver la importancia de estudiar experiencias pasadas, pues permite identificar actuaciones que llevan a buenos resultados, así como errores que deben ser evitados. Además en materia de cooperación se tiende a hablar mucho más de lo que se hace, por lo cual una implementación efectiva del proceso es vital. Se rescatan elementos como la importancia de coordinar con el gobierno recipiente, coordinar con los puntos del acuerdo de paz, tener en cuenta el contexto y dinámica del país que sale del conflicto. Para la implementación de programas específicos, la necesidad de construir capacidades en el gobierno local así como de alinear los intereses de los diseñadores e implementadores, son aspectos que deben ser abordados por los donantes.

3. El Proceso Actual, su lógica, dinámica y actores

En esta sección se van a documentar los hechos más importantes del proceso de coordinación de donantes. La información incluida en esta sección proviene de fuentes primarias y secundarias, pues se revisaron actas de reuniones así como informes del Grupo de Cooperantes. Sin embargo también hay fuentes primarias de información, como un entrevistas con Ivo Hoefkens⁶ y Juan Camilo Clavijo⁷, así como reuniones en las que se participó. En una primera instancia se va a dar un contexto breve sobre la historia de la formación de este grupo de cooperantes, así como un recorrido breve sobre lo que ha pasado hasta el momento. Una vez hecho esto, se van

⁶ Ivo Hoefkens: Jefe de Cooperación de la delegación de la Unión Europea

⁷ Juan Camilo Clavijo: Coordinador Grupo de Donantes para la Embajada de Suecia

a identificar los actores principales en este grupo y el rol que estos juegan, después de esto se va a hacer una introducción a la estructura y funcionamiento del Grupo. Teniendo entendido los aspectos básicos sobre el Grupo, se procede a hacer un análisis de lo que se ha logrado, los hitos más importantes y los retos que quedan por delante.

3.1 Historia

El proceso de coordinación actual, surge a partir de la constitución del *Grupo de Cooperantes Colombia*. Esto se da, porque en el 2010 el presidente Juan Manuel Santos, decide terminar el proceso de diálogo Londres – Cartagena – Bogotá, el cual había dado origen al llamado G-24 (Grupo de Cooperantes Colombia, 2014)⁸. A partir de este año, las principales agencias de cooperación en el país, así como las IFI's constituyen el Grupo de Cooperantes – Colombia.

Aunque se habla de que el Grupo de Cooperantes sustituyo al G-24, ambos grupos difieren bastante. El G-24 tenía un carácter muy político, aunque se hablara de cooperación internacional, esto no se hacía de forma tan técnica, incluso la naturaleza de los miembros refleja este fuerte componente político. En contraste, el Grupo de Cooperantes representa un esfuerzo que no se había visto en el país. Este grupo tiene principios bastante más técnicos y busca implementar principios internacionales sobre la coordinación de la AOD para que esta sea más efectiva. Es decir, este grupo tiene un carácter técnico mucho más dominante, el componente político, si bien también está presente, juega un rol secundario.

Para lograr sus objetivos, el Grupo de Cooperantes busca reunir a los encargados de cooperación de forma frecuente, permitiendo que el flujo de la información sea constante, transparente y coordinado (Grupo de Cooperantes Colombia, 2014). Además, se entiende que este proceso no debe ser aislado para los cooperantes, sino que el gobierno también debe participar. Aunque se busque la

⁸ Ver sección 2.2

coordinación de esfuerzos, el grupo también respeta la independencia y mandatos de cada uno de los integrantes (Grupo de Cooperantes Colombia, 2014).

3.2 Actores Principales

En esta sección se identificaran los actores principales en el actual proceso de Coordinación. En un primer lugar se van a identificar los actores al interior del Grupo. Posteriormente se identifican actores externos pero que también han jugado roles importantes en el proceso.

El Grupo de Cooperantes cuenta con algunos miembros permanentes que son los listados a continuación⁹ (Grupo de Cooperantes- Colombia, 2014): AECID : España DUE: Delegación de la Unión Europea, Embajada de Alemania, Embajada Británica, Embajada de Canadá, Embajada de Francia, JICA: Japón, KOICA: Corea del Sur, Embajada de los Países Bajos, Embajada de Suecia, Embajada de Suiza, USAID: Estados Unidos, Embajada de Noruega. Invitados Permanentes: Banco Mundial, CAF¹⁰, BID¹¹, SNU.

El grupo de miembros permanentes incluye a todos los países que son miembros de la OECD y se clasifican como donantes¹². Esto hizo que el proceso de selección fuera bastante transparente y no tuviera tanto debate. De estos miembros, Canadá, Holanda, España, EU y Suecia han jugado un rol destacado, debido a que han sido los 5 presidentes desde que empezó el grupo. Suecia asumió la presidencia este año.

En el proceso, los miembros permanentes han jugado un rol mucho más activo que los invitados. Lo anterior se da porque las IFI's no son donantes sino basan la mayoría de su operación en créditos blandos. El único miembro invitado que juega un rol importante es el SNU, puntualmente PNUD. Esto se da pues parte del mandato de PNUD es coordinar la ayuda, aunque su aporte en términos monetarios sea mínimo.

⁹ Se hace referencia a las agencias de cooperación en algunos casos. Por esto en el listado se pone primero el nombre de la agencia y después el país.

¹⁰ Corporación Andina de Fomento

¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo

¹² Participan en el CAD

Por otro lado dentro de los actores externos, el Gobierno Nacional es claramente muy importante. Dentro de este, algunas agencias específicas han interactuado activamente en este proceso. Por un lado esta APC y Acción Social (en su momento) las cuales tienen contacto directo con el Grupo de Cooperantes. Dentro de APC hay que rescatar el rol de Sandra Bessudo, quien como directora de esta, asistió a reuniones de intercambio de información y de coordinación. Sin embargo todavía falta que APC tome un liderazgo más fuerte en el proceso, decidiendo objetivos puntuales de lo que el gobierno espera de la cooperación.

Adicionalmente a APC, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) debido a su área de competencia, ha jugado un rol bastante importante, especialmente durante la presidencia de Holanda dónde se trabajó fuertemente el tema de desarrollo rural. Por otro la cancillería y el DNP no han sido tan activos en el proceso y en el futuro podrían convertirse en actores importantes del proceso.

3.3 Funcionamiento/ Estructura

El primer rasgo de la estructura del Grupo de Cooperantes es que está compuesto de un grupo de miembros permanentes (mencionados en la sección anterior) así como de invitados permanentes. Además de esto, el Grupo de Donantes tiene un sistema mediante el cual se va rotando la presidencia de este durante periodos de un año. El país presidente al principio de su periodo sienta una agenda de trabajo, con objetivos claros que van a guiar las acciones del grupo durante dicho periodo de tiempo. La forma de elegir qué países serán los presidentes es un proceso bastante informal, se basa en postulaciones voluntarias. Sin embargo este proceso debe ser formalizado para evitar inconvenientes en el futuro. Hasta el momento, las presidencias han sido las siguientes, 2010: Canadá, 2011: Holanda, 2012: España, 2013: DUE, 2014: Suecia.

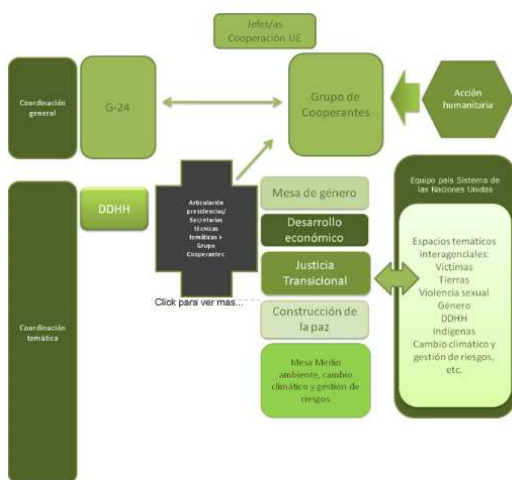
La *Figura 2* ilustra los principales espacios de coordinación que existen. Como se puede ver en el nivel de coordinación general se encuentra el Grupo de Cooperantes, como también los jefes de cooperación. También se incluye el G-24, dado que dentro

de este grupo de países todavía existen algunos subgrupos de cooperación que podrían ser integrados al grupo de cooperantes. En este nivel entonces se pretende tener contacto con los distintos jefes de cooperación por lo menos dos veces al año. Este dialogo es bastante político y estratégico, sin embargo es muy importante que se lleve a cabo, para que el grupo conozca lo que se proponía en la agenda de cada año así como lo que se logró.

En el nivel de coordinación temática, se muestran los distintos subgrupos. Esta estructura ha sido muy discutida y en la actualidad se busca redefinirla para poder tener un mejor funcionamiento. Como se puede ver algunas de las mesas abarcan temas demasiado amplios, por ejemplo la de desarrollo económico. Mientras que otras mesas tienen falta de liderazgo y se podrían fusionar. Actualmente la mesa de justicia transicional funciona con un fondo canasta, lo cual demuestra un esfuerzo por hacer más efectiva la ayuda. Cada una de estas mesas temáticas tiene su presidente o secretario, quienes deben estar en contacto entre sí, así como reportando al grupo de cooperantes.

Finalmente, la figura incluye al SNU, pues este también ha jugado un rol activo en el proceso, y muchas de sus mesas interiores van en línea con las mesas actuales del grupo, lo que hace que el proceso de coordinación sea más fácil.

Figura 2. Estructura del Grupo de Cooperantes



(Grupo de Cooperantes -Colombia, 2014)

3.4 Que se ha hecho: análisis de los logros de cada una de las presidencias

Para hacer un recorrido sobre lo que se ha hecho en este proceso, resulta pertinente evaluar lo logrado durante cada una de las presidencias. En este orden de ideas, se van a ilustrar las agendas de cada una de las presidencias, así como los balances que se construyeron a partir de actas de reuniones de avance. La primera presidencia del grupo estuvo en manos de Canadá. Esta presidencia fue bastante corta y su función fue la de formar y organizar el grupo.

En el 2011 Holanda asume la presidencia del Grupo de Cooperantes. La agenda presentada por Holanda tenía dos pilares. El primero de ellos trataba temas estratégicos que tenían relación estrecha con la coyuntura del momento, pues el grupo era todavía muy joven y el gobierno también, por lo cual existía mucha ambigüedad. Dentro de estos temas se incluían: la estrategia de cooperación del gobierno (Grupo de Cooperantes, 2014), la cual resulta primordial para poder aumentar la eficiencia de la AOD, como lo resaltan los principios de París¹³. El segundo pilar de la agenda de trabajo, incluía aspectos más puntuales como compartir información o establecer relaciones institucionales de gobierno/ estado, etc. Este último punto resulta muy importante debido a los cambios que se estaban dando en el medio, no solo el Grupo era nuevo, sino que el gobierno Santos hizo importantes cambios en la institucionalidad de cooperación internacional, como mencionado en secciones anteriores. Esta agenda de trabajo de Holanda pareció ser bastante de acuerdo al momento en que fue presidente, era una agenda general pero con objetivos claros.

En la práctica el trabajo llevado a cabo por Holanda, estuvo muy enfocado al desarrollo rural y a entablar relaciones con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Se podría decir, que este acercamiento al gobierno reflejaba características de la segunda etapa en un proceso de coordinación¹⁴. Sin embargo esto solo se hizo específicamente para el tema agrario. Adicionalmente en un principio, se

¹³ Ver sección 2.1

¹⁴ IBID

trataron algunos temas de estructura y formalidades. Por ejemplo, el definir la independencia del Grupo de Cooperantes del G-24, determinar las condiciones para que un cooperante pueda convertirse en miembro (tener un programa de ODA y ser miembro de OECD) (Reino de los Países Bajos, 2011) y la vinculación de organizaciones multilaterales.

En cuanto a los avances en temas más prácticos, Holanda impulsó la necesidad de compartir información así como de establecer un calendario de misiones común para los miembros del grupo, una vez más actuando en línea a los principios de armonización dictados en París. Lo anterior, se hizo a través de herramientas como Google Docs., mediante las cuales los cooperantes accedían y publicaban información de interés para todos. También hubo un primer acercamiento a la estrategia de cooperación del gobierno nacional, reflejando la intención de alinear las prioridades de los donantes con las prioridades del gobierno y de esta forma hacer la ayuda más eficaz. En este acercamiento, se identificaron una serie de problemas como la diferencia de prioridades de algunos de los cooperantes, con las prioridades del gobierno¹⁵.

En cuanto a los logros con respecto al tema de desarrollo rural, durante el 2011, se estudió el tema a partir de estudios del PNUD (Embajada de los Países Bajos, 2011) dónde se identificaron falencias en el modelo actual así como la necesidad de una reforma a este sector (Reforma Rural Transformadora) y la importancia del apoyo de los cooperantes en este proceso, buscando así identificar sitios en los que la cooperación pudiera ser más efectiva. Con este fin, se diseñaron formularios para entender que hacía cada cooperante en cuanto al tema de tierras (Embajada de los Países Bajos , 2011), una vez hecho esto se reunieron los jefes de cooperación para analizar los resultados e identificar los puntos. Este esfuerzo está más ligado a lo que sería una primera fase de la cooperación, dónde la interacción es entre los cooperantes, persiguiendo principios como el de la armonización.

Finalmente se dio el paso de intercambiar esta información con el MADR, en este intercambio de información con el gobierno, se decidió que se iban a organizar

¹⁵ Ver Sección 2.3, este problema también lo tuvo El Salvador

mesas temáticas dónde estuviera presente la sociedad civil así como la cooperación internacional (Grupo de Cooperantes , 2011). Esta vinculación de la sociedad civil en el proceso, resulta bastante relevante, como visto en las experiencias internacionales, si no se tiene en cuenta el contexto ni la sociedad civil, entonces lograr una verdadera efectividad de la AOD no va a ser tan fácil.

El producto de todo este proceso de coordinación de cooperantes en torno al desarrollo rural, llevo a que se llevara a cabo un taller entre los cooperantes y el MADR con el objetivo de identificar prioridades y expectativas del sector. Este taller derivó en la formulación de una Hoja de Ruta para avanzar a una cooperación más eficiente en el sector. Esta agenda incluye la definición de un calendario de reuniones que se deben llevar a cabo cada año, definir las reglas de juego, desarrollar un plan multianual, definir sistemas de seguimiento y evaluación, experiencias territoriales y nuevos instrumentos de desembolso (Camacho, 2012).

En conclusión se puede decir que la presidencia de Holanda trató por un lado temas estructurales y de organización del Grupo de Cooperantes, así como de acercamiento con el gobierno. Esto resultó muy importante dado que el Grupo para este momento era muy nuevo y requería de este tipo de organización. Por otro lado hubo un gran esfuerzo para coordinar a los cooperantes y el gobierno en cuanto al tema de desarrollo rural, lo cual resultó en una hoja de ruta para abordar el tema. Adicionalmente se le debe abonar a esta presidencia una documentación frecuente de los avances mediante la publicación de las actas de reuniones mensuales en el sitio web del grupo, promoviendo así la comunicación efectiva entre los cooperantes, elemento esencial para poder implementar exitosamente el principio de armonización.

La gestión del Grupo de Cooperantes durante el 2012 estuvo a cargo de España. La Agenda de Trabajo de España fue mucho más detallada que la de Holanda y contenía efectos, productos y aspectos específicos del funcionamiento que se querían obtener al cabo del año (Grupo de Cooperantes Colombia, 2012). Lo más importante es resaltar los 2 efectos deseados. El primer de ellos está relacionado con que existiera una comunicación eficaz entre los cooperantes, las instituciones del estado y la sociedad civil. El segundo corresponde a temas de estructura/arquitectura del grupo

para que esta pueda operar de acuerdo con las buenas prácticas establecidas en los foros de eficacia de la AOD.

Para lograr estos efectos deseados, España decidió hacer una primera aproximación al gobierno, citando a Sandra Bessudo la directora de la APC a una reunión en Marzo de dicho año. Esta reunión resulto ser bastante importante para entender la aproximación del Gobierno a la cooperación internacional. Se discutió sobre la ENCI y los cooperantes manifestaron que en esta, no era muy claro cuál era el rumbo a tomar ni cuáles eran las prioridades (Presidencia Pro-Tempore España Grupo de Cooperantes, 2012). Este proceso de comunicación con el gobierno, característico de una segunda etapa de cooperación, evidencia la necesidad de coordinar¹⁶ las estrategias del gobierno con las del grupo de cooperantes para lograr eficacia de la AOD. También ilustra los choques de intereses entre el estado y los cooperantes, lo cual resalta la necesidad de un liderazgo más fuerte por parte del gobierno.

Se discutieron aspectos técnicos del funcionamiento de APC así como su personal y la metodología y formato para las comunicaciones con esta. Sin embargo España se vio decepcionada respecto a la forma en que APC reacciono a sus recomendaciones lo cual genero bastante desconfianza al interior del grupo (Presidencia Pro-Tempore España Grupo de Cooperantes, 2012).

En línea con su objetivo de diseñar una arquitectura que permita el eficaz funcionamiento del grupo, AECID recomendó incorporar la estructura interna que tiene el SNU¹⁷. A lo largo de la presidencia de España se le dieron muchas discusiones al tema de la estructura y la conformación de los sub grupos, para tratar de diseñar la estructura que permitiera llevar a cabo el proceso de coordinación de la forma más eficiente posible. Se fusionaron algunos de estos y se decidieron los puntos focales que debían abordar. Sin embargo este proceso de rediseño de la estructura dejó a un lado un aspecto muy importante, no se distinguió entre cuales grupos eran de cooperación y cuáles no. Esta distinción resulta vital para poder incluir únicamente

¹⁶ Ver Principios de París

¹⁷ Sistema de Naciones Unidas

aquellos grupos que sean de cooperación, pues esta es la misión del Grupo de Cooperantes.

El informe de Junio de 2012 (Presidencia Pro Tempore España Grupo de Cooperantes, 2012) producido durante esta presidencia, hace un estudio los subgrupos de forma muy detallada, clasificándolos de acuerdo con distintos criterios. El estudio reveló que efectivamente existían duplicaciones de esfuerzos entre algunos de los subgrupos, lo cual contradice las buenas prácticas para la eficacia de la AOD como la División del Trabajo. Adicionalmente encontraron que había “descoordinación” entre estos Grupos cuyo objetivo es coordinar, por ejemplo se estaban programando misiones “multi-donante” a la misma región por parte de distintos grupos (Presidencia Pro Tempore España Grupo de Cooperantes, 2012).

En conclusión la presidencia de España, se enfocó en acercarse a las instituciones del estado, como la APC, dialogando sobre la ENCI y la manera de articular esta con el proceso al interior del grupo. Un segundo eje de concentración fue interno al grupo y la constitución de los subgrupos, haciendo un análisis detallado de estos y sugiriendo mejoras para lograr un mejor nivel de coordinación entre los donantes.

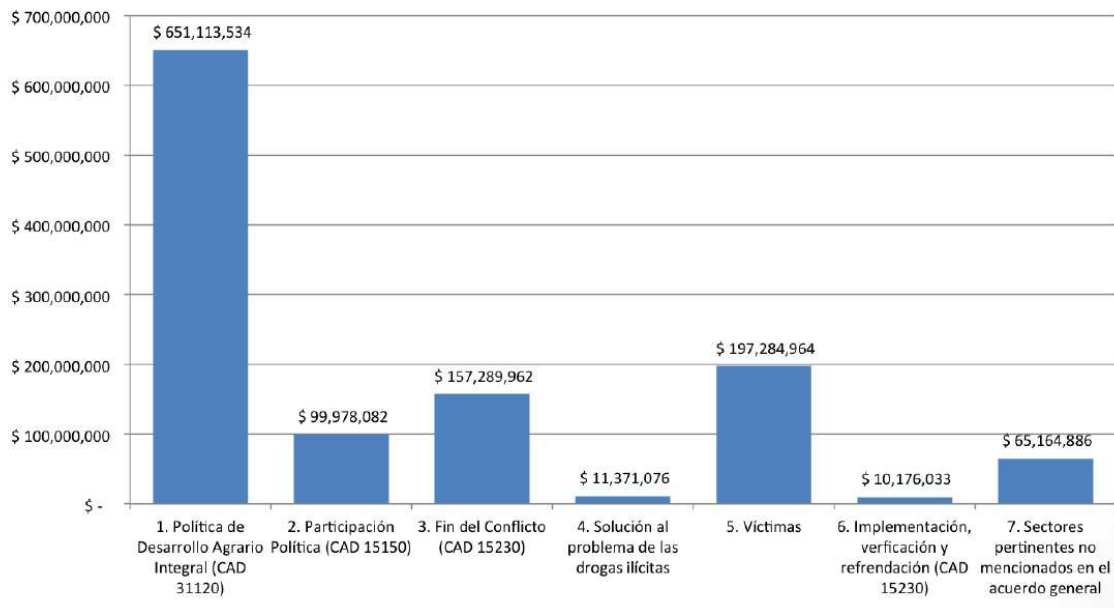
La presidencia durante el año 2013 estuvo a cargo de la Unión Europea. La agenda de trabajo de esta presidencia tenía puntos comunes con las anteriores, pero además incluía nuevos elementos. Estos elementos novedosos incluyen la necesidad de fortalecer y dar visibilidad al grupo, acercamientos al sector privado, adecuar las estrategias del grupo a la coyuntura nacional (Grupo de Cooperantes Colombia, 2013). Durante esta presidencia, se abordó de forma directa la relación del proceso de coordinación con el post-conflicto. Pues es la posibilidad del acuerdo de paz lo que une los intereses de los donantes e incluso es lo único que mantiene a algunos de ellos activos en el país. También se habló claramente (a diferencia de las demás presidencias) de las 3 etapas que se llevan a cabo en un proceso de coordinación, y a las cuales se ha referido constantemente en este trabajo. La UE se podría decir hizo un trabajo más técnico y enfocado en lo estipulado por los principios de los grandes foros de coordinación.

Dado lo anterior, durante esta presidencia se decidió por primera vez hacer un Mapeo de los cooperantes y sus cooperaciones, pero enfocándolo a los 6 puntos de la Agenda de Paz. Reflejando la intención de implementar los principios de armonización y coordinación¹⁸. En este mapeo, participaron 14 cooperantes, de igual forma el SNU se comprometió a hacer el mismo ejercicio en su interior (Presentación Grupo de Cooperantes 2013, 2013). Los resultados de este fueron bastante útiles y permiten identificar en qué estado está la cooperación en la actualidad.

La *Figura 3* ilustra algunos de los resultados obtenidos. Se puede ver que existe una alta concentración en los sectores de Desarrollo Agrario y Víctimas. Los sectores de drogas ilícitas e Implementación, verificación y refrendación son los que reciben una menor cuantía. Además de esto, es importante mencionar que esta concentración no se da solo en monto de USD sino también por número de cooperantes en estos sectores. Por último, la mayoría de las donaciones están dominadas por dos grandes cooperantes: USAID y EU. Vale la pena mencionar que el rol de España quien había sido un gran donante, ha disminuido sustancialmente y en la actualidad los montos donados se asemejan a los de Alemania. La *Figura 3* deja claro que no existe una división del trabajo, y que es necesario ampliar los esfuerzos en esta área.

Figura 3. Montos USD por Sector (2010-2013)

¹⁸ Ver sección 2.1



(Presentación Grupo de Cooperantes 2013, 2013)

En complemento, se hicieron unos perfiles de cada país, indicando los sectores de interés de este, su rol en los subgrupos y las limitaciones existentes en cuanto a formas de cooperación. Por ejemplo algunos gobiernos exigen avisar antes de hacer alguna acción, otros prohíben el uso de fondos canasta, etc. Estos resultados resultan sumamente útiles debido a que permite realmente visualizar que es lo que está pasando, para, a partir de esto poder diseñar caminos a seguir, teniendo en cuenta algunas restricciones al proceso de armonización entre los donantes (eg. Que algunos países solo pueden usar algunos métodos de financiación). Todo esto, fue apoyado por la Universidad de Los Andes (Presidencia Pro-Tempore de la Unión Europea al Grupo de Cooperantes, 2013).

Por otro lado en el 2013, hubo más acercamientos con APC para buscar un avance hacia la tercera fase, en la cual el gobierno tomara el liderazgo. Pero APC no se mostró interesada en esto. Vale la pena resaltar que además de acercamientos con APC, también se promovió el acercamiento a otras agencias del Estado con el fin de buscar una coordinación más completa, reflejando elementos de desarrollo del proceso típicos de una segunda fase en la coordinación.

La búsqueda de inclusión del sector privado también es un punto que vale la pena resaltar. Al final del año se presentaron en reunión del Grupo de Cooperantes junto con los miembros del Gobierno los resultados, también se presentó un estudio sobre la priorización de las zonas más afectadas por el conflicto.

En conclusión se puede decir que bajo la presidencia de EU se dieron bastantes avances. En primer lugar se hizo el Mapeo que permitió ver la realidad de la cooperación en el país y el cual refleja un primer paso hacia una coordinación verdadera, girando en torno al proceso de paz. Además de esto, se tocaron nuevos puntos como tratar de acercarse al sector privado. Se continuó el acercamiento con APC y con demás entidades del gobierno.

En este año, Suecia asume la presidencia del Grupo de Cooperantes. La prioridad de Suecia se centra en redefinir la arquitectura del grupo, algunos aspectos funcionales y la misión de este (Clavijo, 2014). Todo con el fin de que el funcionamiento sea más adecuado y se logre una verdadera coordinación.

3.5 Problemas y retos

El proceso de coordinación como ha tenido logros, también ha tenido bastantes problemas en su funcionamiento y quedan muchas cosas por hacer y aprender en el futuro. En esta sección se van a identificar algunos de estos problemas y retos para el Grupo de Cooperantes.

Un gran problema se deriva por la falta de poder que tiene el Grupo frente a sus miembros. Ser parte del grupo, representa un trabajo extra para las misiones de cooperación de cada país. Lo anterior lleva a que se le dé prioridad a otras actividades, como las encargadas desde el gobierno de su país o las coordinadas directamente con el gobierno de Colombia. Esta falta de poder y de incentivos para los miembros claramente ha sido un problema para poder hacer más efectiva la coordinación y que se tome un rol más activo por parte de los miembros. El reto para los próximos presidentes

y para Suecia en este momento, puede ser el de diseñar una estructura que cree incentivos hacia una participación más activa de los miembros.

Relacionado con el problema anterior, se encuentra la falta de liderazgo por parte del gobierno. El gobierno debería tomar un papel más activo y decisivo sobre todo en lo relacionado con las prioridades y la ENCI. Es claro que en este momento, los países donantes están muy interesados en el Acuerdo de Paz. Dado esto, el gobierno debería fijar las prioridades de cooperación en torno al tema de post-conflicto, para de esta forma poder alinear las acciones de los donantes con los programas específicos que busca el gobierno relacionados al acuerdo de paz. Un rol más activo del gobierno y una relación más directa con el grupo, podría ayudar también a solucionar el problema de falta de poder del Grupo de Cooperantes frente a sus miembros, llevando a que tuvieran un rol más activo, avanzando a un ritmo más rápido.

En complemento al problema anterior se encuentra la estructura actual del Grupo, en la cual existen una serie de mesas temáticas que no están en línea con las mesas que APC está proponiendo, así como hay muchas que tratan temas que corresponden a varios ministerios a la vez. Esto pareciera reflejar una situación paradójica, en la que se está tratando de coordinar en una forma descoordinada. El reto en el futuro cercano para el Grupo de Cooperantes es el de definir una estructura que vaya en línea con la estructura del gobierno, definiendo mesas temáticas que giren en torno a las competencias de los ministerios para poder coordinar con estos a través de APC de una forma más efectiva.

Como discutido en la sección 2.1, la cooperación internacional generalmente tiene un componente político detrás. Esto no es ajeno al Grupo de Cooperantes y algunas dinámicas del Gobierno Nacional facilitan que los miembros del Grupo se dejen llevar por motivaciones políticas dejando a un lado los intereses de cooperación. Este tipo de espacios, se da más que todo cuando surgen eventos inesperados que el presupuesto nacional no tenía previsto, es en estos eventos que los cooperantes buscan resaltar su rol individual, dejando a un lado los esfuerzos de priorización y coordinación que se dan al interior del grupo. Es claro que este componente político, buscando resaltar sobre los demás, está detrás de las decisiones de los miembros

cooperantes y lo va a seguir estando. El reto entonces está muy ligado a lo que se había mencionado anteriormente, de poder crear una estructura y funcionamiento del Grupo que tenga incentivos fuertes para los miembros para actuar en torno a los intereses de este.

El futuro del proceso de coordinación claramente está ligado a la posibilidad del Acuerdo de Paz. Es en relación a esto que se deben tomar las acciones en el futuro tanto por parte del Gobierno como por parte de los cooperantes. Como se vio en esta sección, coordinar un grupo de 15 países que están voluntariamente en el proceso y que cada uno tiene sus propios intereses no es fácil. Para lograr un proceso de coordinación efectiva se debe buscar mejorar la estructura del grupo, pero el gobierno nacional también debe tomar un rol más activo no solo como líder sino también en la forma en que está aproximándose a la cooperación, para lograr enfrentar una eventual etapa de post –conflicto que implica tantos retos, con la ayuda de la comunidad internacional.

4. Proceso de Colombia frente a las experiencias internacionales

El proceso que se está llevando a cabo, debe ser analizado desde distintos puntos de vista. Este comentario pretende comparar lo encontrado en el proceso colombiano con las experiencias de otros países¹⁹. De igual forma, pretende evaluar que tanto se están implementando los principios de coordinación de AOD dictados en París, para identificar posibles vacíos que existen en el proceso. Este análisis permite evaluar hasta qué punto el proceso de coordinación de donantes contribuye al desarrollo del país.

Como visto, el proceso de coordinación de AOD en Colombia, surge a partir de la iniciativa de los países donantes, con miras a un posible acuerdo de paz. Una situación similar se presentó en El Salvador, donde también se firma un acuerdo de paz. Sin embargo, a diferencia de la experiencia centroamericana, en Colombia los donantes si

¹⁹ Ver sección 2.3

están buscando alinear sus áreas de trabajo con los puntos del acuerdo de paz. Esto se refleja en el mapeo que se hizo durante la presidencia de la DUE, donde se clasificaban las donaciones según los 6 pilares del acuerdo. La intención de alinear la AOD con lo propuesto por el posible acuerdo, es muy importante para evitar problemas como el que sufrió El Salvador, donde las donaciones estaban encaminadas a otros sectores distintos a los incluidos en el acuerdo. Dicha desalineación llevó a que la AOD no sirviera como un apoyo directo a la etapa de post-conflicto que permitiera reforzar los sectores que eran considerados críticos y apoyar la construcción de instituciones fuertes e inclusivas, lo cual es vital para apoyar el desarrollo.

En Colombia se está buscando la alineación²⁰ de intereses entre el gobierno y los donantes. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer. Las prácticas dictadas en París deben ser adoptadas con mayor propiedad, por parte de los donantes así como del gobierno y se requiere un mayor nivel de acción. Para esto, la estructura del grupo debe ser revisada, tarea que Suecia pretende llevar a cabo durante su presidencia. Por otro lado, el gobierno también debe desarrollar una estrategia de cooperación que permita que esto se dé, así como un mayor liderazgo e integración entre los ministerios y APC. Evitando que se sufran problemas como en El Salvador, para asegurar que la ayuda sea un apoyo a los programas del gobierno en una etapa tan crítica para la construcción de instituciones como lo es el post-conflicto.

La experiencia en Rwanda deja varias enseñanzas. Una de ellas está muy ligada a un problema evidente en Colombia y es la concentración de las donaciones en pocos sectores. En el país africano la concentración de la ayuda también iba muy ligada al comportamiento político de los donantes (Uvin, 2001). Claramente algunos sectores, sin ser más importantes que otros, si eran más visibles y por lo tanto recibían mayor atención por parte de los donantes. Esta concentración de la ayuda llevo a que sectores muy importantes fueran descuidados, creando vacíos importantes durante la etapa de post conflicto y que por lo tanto resultan en obstáculos hacia el desarrollo.

²⁰ Principio de alineación, ver sección 2.1

En el país un fenómeno similar se puede estar dando. Como mencionado en secciones anteriores, los motivos de muchos donantes²¹ tienen fuertes componentes políticos, que los lleva a actuar en pro de ciertos proyectos que les dan mayor visibilidad. Esto hace a que se cree un gran obstáculo para lograr una verdadera armonización de la ayuda. Como muestra el mapeo²², los sectores de Política de desarrollo Agrario Integral y de víctimas agrupan la mayoría de las donaciones. Llevando a crear vacíos para sectores tan importantes para el post conflicto como el de justicia. En Rwanda sucedió algo similar, lo cual resulto en que el sistema judicial estuviera concentrado solo en el conflicto, dejando otros aspectos fundamentales a un lado y convirtiéndolo en un sistema muy débil. Aunque Colombia difiera de Rwanda en muchas cosas, es importante aprender estas lecciones. Se debería evitar que las motivaciones individuales de cada país resulten en una alta concentración de la ayuda, dejando sectores desamparados, resultando en la ineficacia de la ayuda y un menor impacto en el desarrollo. Para el Grupo de Cooperantes esto implica la necesidad alinear los incentivos entre los miembros y crear un sentido de unidad del Grupo, con mayor compromiso para evitar estas actuaciones y la alta concentración de la ayuda. Para esto se necesita un liderazgo fuerte por parte de los presidentes del grupo así como del gobierno colombiano. El mapeo realizado es un primer paso para entender que está sucediendo, a partir de este se deben tomar decisiones sobre la estructura del grupo as como la forma en que se pueden reorganizar las donaciones buscando una mayor efectividad de esta.

La relación entre el gobierno y el grupo ha sido discutida en muchas ocasiones, pues resulta vital para lograr una verdadera efectividad de la AOD. El caso de Timor del Este es un ejemplo muy claro de cómo un trabajo conjunto entre la comunidad internacional, y el gobierno local resultó en la implementación de programas efectivos. En este caso un elemento muy importante es que los donantes tomaron la iniciativa anticipándose a los hechos, desde 1999 cuando surgen los primeros indicios de violencia, algunas ONG's asumen la responsabilidad de prestar servicios hospitalarios

²¹ Esto se puede dar, porque varios de los donantes no piensan quedarse en el país por mucho tiempo. Sino que están acá en el corto plazo y debido a la existencia de conflicto armado y la posibilidad del acuerdo de paz.

²² Ver página 28

a nivel local (Alonso & Brugha, 2006). Lo interesante, es que las instituciones multilaterales así como los donantes deciden coordinar la ayuda dirigida a este sector a través de la ONU. Esta coordinación de la ayuda resulto en la implementación efectiva de servicio de salud a nivel distrital. Una vez el conflicto salió de la fase de emergencia, se estableció una autoridad de salud liderada por funcionarios locales. Sin embargo las ONG's siguieron apoyando el gobierno para poco a poco construir las capacidades necesarias en este y llevar a que los donantes empezaran a canalizar la ayuda directamente al ministerio de salud y no a través de la ONU (Alonso & Brugha, 2006).

El proceso actual de Colombia se asemeja al de Timor del Este, en el sentido que la coordinación de la ayuda se da como iniciativa de los donantes y tratando de anticiparse a los hechos. Sin embargo vale la pena resaltar que la naturaleza del conflicto es bastante diferente, al igual que la institucionalidad de los países. Por un lado el conflicto de Timor del Este tuvo una época de mucha violencia pero más corta que el conflicto colombiano. De igual forma en Colombia si existen instituciones sólidas que en el país asiático. Estas diferencias en la naturaleza del conflicto y de los países pueden afectar el proceso de coordinación, por ejemplo la velocidad de acción. Si bien hay diferencias, los donantes en Colombia pueden aprender de la experiencia en Timor del Este. Por un lado vale la pena rescatar el rol de liderazgo que tuvieron las agencias de la ONU para coordinar a través de ellas las donaciones. En el Grupo de Cooperantes hace falta un liderazgo más marcado que permita que el proceso de coordinación avance a un paso más rápido. Adicionalmente esta experiencia lleva a plantearse preguntas del proceso colombiano. ¿Cuál es el rol de la ONU en el proceso actual? ¿Debería asumir un papel de líder? ¿Cómo hacer para que haya una mejor interacción entre donantes bilaterales y multilaterales? La respuesta a estas preguntas no es fácil y debe ser analizada en contexto. Es importante que el grupo de cooperantes busque una respuesta a estas y diseñe una estructura en línea con esto.

Adicionalmente a la importancia del liderazgo para una coordinación efectiva, el caso de Timor del Este deja una enseñanza en términos de la construcción de capacidades a nivel local. Esto es vital para que los proyectos impulsados por los donantes logren un impacto en el largo plazo. Como mencionado en secciones

anteriores el gobierno de Colombia busca de los donantes, más cooperación técnica que monetaria, este punto debe ser tenido en cuenta por los donantes, para incluir la construcción de capacidades locales como un objetivo importante de la cooperación. También vale la pena resaltar como el proceso de coordinación de la ayuda en Timor del Este se dio en un intervalo de tiempo más bien estrecho. En el caso colombiano el proyecto de coordinación lleva casi 4 años, lo que llevara a preguntarse si la falta de presión de tiempo lleva a que el proceso se desarrolle de forma más lenta. En Timor del Este, la necesidad de coordinar la ayuda era inminente y se lograron grandes resultados en un periodo de 2 años. En Colombia, por el contrario el proceso parece estar avanzando bastante lento y pareciera que se incurre en las tendencias internacionales donde se habla más de lo que en verdad se hace para realmente coordinar la ayuda.

Lo anterior, refleja la importancia de entender el contexto en el que se está dando el proceso. (Malambo, Kamara, & Nyende, 2009) enfatizan que esto es muy importante para que el proceso de cooperación se dé a cabo llevando a exitosos resultados en términos de desarrollo. Para el caso Colombiano, es importante entender que se está tratando con un estado con instituciones sólidas y que a pesar del conflicto se han logrado grandes avances en términos de desarrollo. Adicionalmente es importante analizar la naturaleza del conflicto y como este ha afectado a la sociedad durante muchas décadas, lo cual resulta en un reto muy importante para cambiar transformar algunas de las instituciones existentes. Según (Rodriguez , 2014)²³ uno de los mayores retos es romper la barrera de desconfianza que hay en el país y crear una memoria histórica pero inclusiva para poder superar el conflicto. Los donantes deben a través de sus proyectos buscar desarrollar instituciones de confianza para así lograr una paz estable y que contribuya al desarrollo en el largo plazo.

A lo largo de esta sección se han visto distintas experiencias internacionales de las cuales el proceso actual puede aprender. En algunos aspectos del proceso actual parece estar en un muy buen camino, en otros tiene que hacer algunos cambios y aprovechar las experiencias pasadas para poder lograr una mejor coordinación. Lo que

²³ Asesor para el acuerdo de paz

parece ser una constante en varios de los casos es el problema de alineación de intereses, tanto entre los mismos donantes, como entre donantes y gobierno. Un estudio de (Petit, Sondorp, Mayhew, Roura, & Roberts, 2013) sobre la cooperación en el post conflicto en Liberia, hace énfasis sobre este problema de alineación de intereses. En Liberia, se encontró que existía una falta de coordinación entre quienes formulaban políticas y programas cooperación y quienes realmente los implementaban.

El caso para el sector de la salud mostraba que esta desalineación afectaba muchísimo la efectividad de los proyectos y una vez se establecieron buenos canales de comunicación para transmitir la importancia del proyecto así como los objetivos, los resultados fueron mucho mejores. Para el caso de Colombia resulta interesante ver cómo se pueden establecer estos canales de comunicación que permitan una alineación de objetivos. Un primer paso se está dando a través del Grupo de Cooperantes, que en aras de lograr la armonización de la ayuda, se reúnen periódicamente, así como se apoyan en herramientas tecnológicas (eg. Google docs.) para una mayor comunicación. Si bien este es un primer esfuerzo, los resultados dejan claro que hay que seguir trabajando para lograr una verdadera alineación y armonización de la cooperación. También falta implementar sistemas de comunicación entre las mesas temáticas pues como se mencionó, se estaban duplicando esfuerzos, llevando a una situación paradójica en la cual se pretende coordinar de forma descoordinada.

Hasta el momento se ha visto como el proceso de coordinación de la AOD puede ser contrastado con algunas experiencias internacionales, también se ha mencionado como algunas actuaciones buscan cumplir los principios establecidos en la conferencia de París. Hay que reconocer que la iniciativa de los donantes es un primer paso para implementar la teoría de coordinación. Hay cosas que van en buen camino, como el intento de acercamiento al gobierno, el mapeo de la ayuda, etc. Sin embargo todavía el proceso de coordinación parece bastante joven, sobretodo en términos de resultados. Esto lleva a preguntarse hasta qué punto vale la pena incurrir en el esfuerzo de coordinación y si este en realidad está logrando lo deseado con relación al impacto de

la AOD en el desarrollo de Colombia. Es aquí donde las características específicas del contexto juegan un papel muy importante.

Por un lado, se podría argumentar que al Colombia ser un país de ingreso medio, la mayoría de los donantes no buscan quedarse en el país por mucho tiempo y que por lo tanto tienen incentivos para buscar sobresalir en el corto plazo. Este tipo de incentivos lleva a que los países actúen de forma individual dejando en un segundo plano los intereses del grupo y que esfuerzos por coordinar, los cuales implican grandes costos²⁴, no sean contrarrestados por los beneficios de la coordinación pues alinear los incentivos de los miembros va a ser muy difícil. Como lo demuestra la experiencia, dónde 4 años después de que inicio el proceso, todavía no se tiene una estructura ni objetivo claro del proceso.

En contraste, se podría argumentar que el proceso actual si es muy importante, especialmente para lograr la alineación de la ayuda entre cooperantes y el gobierno. Al estar los donantes acercándose al gobierno a través del grupo de cooperantes, se está buscando implementar las buenas prácticas dictadas en París. Es más fácil para el gobierno tratar de coordinar la ayuda a través del grupo que individualmente con cada país. Se podría argumentar que esto hace que la AOD sea implementada de forma más efectiva y de acuerdo con las prioridades nacionales y que esto por si solo justifica el gran esfuerzo que implica coordinar a los donantes.

Lo cierto es que no es claro cuál postura es la correcta, el debate deja abierta una pregunta que el Grupo de Cooperantes debe hacerse. Esto presenta un gran reto para los próximos presidentes del grupo. Suecia tiene en sus manos un reto muy importante y es el diseño de una estructura estable, pues durante 4 años esta ha ido cambiando muy seguido. Un buen diseño de la estructura del grupo acompañado de un liderazgo del gobierno puede resultar vital para que el esfuerzo de coordinación no sea en vano, y se logre una efectividad real de la AOD que apoye la creación de instituciones estables e inclusivas para articular el desarrollo del país en el largo plazo.

²⁴ Incluye costos de transacción y de oportunidad como el tiempo.

5. Conclusiones Preliminares

A lo largo de este documento se ha estudiado el proceso de coordinación de donantes que se está dando actualmente en Colombia. En un primer lugar se estudió la historia de la cooperación internacional en el país. De esta sección se puede rescatar que históricamente los flujos de AOD, han sido muy bajos en relación al presupuesto nacional. Esto ha llevado a que no exista una institucionalidad sólida para tratar el tema, sino que continuamente se estén cambiando las agencias encargadas de coordinar así como las estrategias. La falta de institucionalidad para la cooperación ha resultado una barrera para la implementación de los principios de Paris, y para un mejor resultado del esfuerzo de coordinación. Por un lado la investigación ha mostrado la falta de liderazgo de APC en el proceso, lo cual reduce los incentivos de los miembros de participar activamente. Por otro lado, se evidencian grandes diferencias entre la estructura interna de APC y la del Grupo de Coordinación de donantes, haciendo que la coordinación se dificulte. Adicionalmente a esto, la ENCI ha sido desarrollada de forma completamente desligada a los intereses de los cooperantes, que tienen un especial interés en los temas de paz. En pocas palabras, la falta de institucionalidad para la coordinación ha resultado en la creación de barreras para un proceso apropiado de coordinación y se debería buscar una mejor alineación entre lo que hacen los donantes y la forma en que el gobierno está operando para lidiar con estos. Para esto se deberían tener en cuenta casos como el de El Salvador, dónde la falta de alineación derivó en ineficacia de la ayuda; en cambio, en Timor del Este la alineación y construcción de capacidades fueron elementos claves para un proceso efectivo y exitoso de coordinación.

El documento también ha revelado serios problemas sobre el funcionamiento al interior del grupo. La falta de interés y apropiación de los miembros frena el ritmo de trabajo y por lo tanto el impacto que la coordinación podría tener. La mayoría de estos problemas surgen por problemas en la estructura del grupo. Los cuales incluyen: falta de comunicación entre los subgrupos, falta de principios generales de operación, así como graves problemas de comunicación entre los distintos niveles y espacios de coordinación. Esto debe ser solucionado en el corto plazo, para lograr alinear los incentivos de todos los miembros y evitar problemas como los sufridos en Liberia.

Además estas fallas en la estructura han llevado a una limitada implementación del principio de armonización de la ayuda.

Las dinámicas de interacción son otro aspecto que se puede resaltar de lo encontrado en este trabajo. Es claro que el funcionamiento del grupo está muy ligado a las personas individuales que se encuentran involucradas en determinados momentos. Aunque es importante que las presidencias pongan un enfoque específico cada año, las dinámicas de operación y ritmo de trabajo deberían ser más constantes e independientes, sin importar que personas o que país esté a cargo.

Sin embargo la conformación de este grupo representa un primer paso para lograr una coordinación de la ayuda. El mapeo hecho por la Unión Europea es algo sumamente importante, y lo encontrado en este debe ser analizado para poder desarrollar mecanismos adecuados de coordinación teniendo en cuenta las limitaciones de los países. Este, además evidencio una alta concentración en dos sectores de la AOD. Dicho problema debe ser abordado por los cooperantes para lograr una mejor división del trabajo y evitar problemas como los sufridos por Rwanda, dónde sectores muy importantes se dejaron descuidados, y resultando en un menor impacto de la AOD en el país.

El Proceso representa entonces un esfuerzo por aumentar la eficacia de la AOD, sin embargo es un proceso todavía muy joven para ser juzgado. Lo que evidencia este documento es que un esfuerzo anticipado de coordinación puede resultar muy efectivo, como en Timor del Este, sin embargo los problemas identificados deben ser abordados para poder lograr una implementación exitosa de los principios de París y cerrar la brecha entre la retórica y la acción sobre estos.

Pensar en actuar de manera desarticulada y aislada como en el pasado no es opción, los recursos son cada vez más escasos y la única forma de lograr un mejor impacto es el trabajo articulado, teniendo en cuenta que de manera reiterativa tantos donantes como receptores han apoyado ese trabajo coordinado. Si bien es un proceso incipiente, puede ayudar a entender la dinámica y forma de actuar de los donantes y cómo la retórica se puede convertir en acciones concretas.

Con el fin de medir el impacto de esta articulación la siguiente parte de este trabajo será medir el impacto de este proceso de coordinación de la AOD, mediante métodos econométricos que permitan estudiar la relación entre los flujos de AOD y el desarrollo económico del país. Adicional a esto cuando se tengan resultados más concretos del proceso de coordinación, se podrá hacer un estudio de evaluación de impacto, mediante el cual se evalué el impacto de la AOD antes y después del esfuerzo de coordinación usando métodos como diferencias en diferencias. Son este tipo de estudios los que van a permitir llegar a conclusiones más concretas sobre el verdadero impacto de la AOD y la coordinación en el desarrollo del país.

6. Bibliografía

- Acción Social. (2008). *40 años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia*.
- Alonso, A., & Brugha, R. (2006). *Rehabilitating the health system after conflict in East Timor: a shift from NGO to government leadership*. Oxford University Press.
- APC, DNP. (2012). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá.
- Asia-Pacific Aid Effectiveness Portal. (2009). *CDDE Asia Pacific*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de Ownership: <http://www.aideffectiveness.org/The-Paris-Principles-Ownership.html>
- Bigsten, A. (Febrero de 2006). *Donor coordination and the uses of aid*. Göteborg University.
- Boyce, J. K. (1995). External Assistance and the Peace Process in El Salvador. *World Development*, 23(12), 2101-2116.
- Busan 4th High Level Forum on Aid Effectiveness. (Noviembre - Diciembre de 2011). *OECD*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION : <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>
- Camacho, E. J. (2012). *Informe de la consultoría "Taller de coordinación de la cooperación internacional en los procesos de tierras y desarrollo rural"*.
- Clavijo, J. C. (7 de Marzo de 2014). *Cordinador del Grupo de Donantes*. (J. García, & C. Morales, Entrevistadores)
- Embajada de los Países Bajos . (2011). *Resumen Reunión Grupo de Cooperantes Agosto 9, 2011*.
- Embajada de los Países Bajos. (2011). *Acta de Reunión Grupo de Cooperantes Junio 7 de 2011*.
- Grupo de Cooperantes . (2011). *Resumen Reunión Grupo de Cooperantes Octubre 11 de 2011*.

- Grupo de Cooperantes. (2014). *Plan de Trabajo Holanda*. Recuperado el 6 de Marzo de 2014, de <http://www.carlosalbertopedraza.com/grupocooperantes/index.php/presidencias/presidencia-holanda-2011/plan-de-trabajo-holanda>
- Grupo de Cooperantes Colombia. (2012). *Plan de trabajo España*. Recuperado el 6 de Marzo de 2014, de <http://www.carlosalbertopedraza.com/grupocooperantes/index.php/presidencias/presidencia-espana-2012/plan-de-trabajo-espana>
- Grupo de Cooperantes Colombia. (2013). *Plan de Trabajo Unión Europea*. Recuperado el 6 de Marzo de 2014, de <http://www.carlosalbertopedraza.com/grupocooperantes/index.php/presidencias/presidencia-union-europea-2013/plan-de-trabajo-eu>
- Grupo de Cooperantes Colombia. (2014). *Grupo de Cooperantes Colombia*. Recuperado el 6 de Marzo de 2014, de Origen: <http://www.carlosalbertopedraza.com/grupocooperantes/index.php/quienes-somos-gc/origen>
- Grupo de Cooperantes -Colombia. (2014). *Grupo de Cooperantes Colombia*. Recuperado el 6 de Marzo de 2014, de Espacios de Coordinación: <http://www.carlosalbertopedraza.com/grupocooperantes/index.php/mesas-tematicas/espacios-de-coordinacion>
- Grupo de Cooperantes Colombia. (2014). *Mandato*. Recuperado el 6 de Marzo de 2014, de <http://www.carlosalbertopedraza.com/grupocooperantes/index.php/quienes-somos-gc/mandato>
- Grupo de Cooperantes- Colombia. (2014). *Miembros*. Recuperado el 6 de Marzo de 2014, de <http://www.carlosalbertopedraza.com/grupocooperantes/index.php/documentos/actas-de-reuniones/holanda-2011>
- Hernández, A. M. (2013). *La Internacionalización de la Paz y el Conflicto en Colombia: Participación de la Comunidad Internacional en el Proceso de Paz*.
- Lawson, M. L. (5 de Febrero de 2013). Foreign Aid: International Donor Coordination of Development Assistance. *Congressional Research Service*, 7(5700).
- Malambo, M. k., Kamara, A. B., & Nyende, M. (Mayo de 2009). Financing Post-Conflict Recovery in Africa: The role of International Development Assistance. *Journal of African Economies*, 18(1), i53-i76.
- OECD. (2003). *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Paris: OECD Publications Service.
- Otálora , L. M., & Rouvinski, V. (2013). Cooperación internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: un estudio de percepciones. *Estudios Gerenciales*, 29, 17-25.
- Petit, D., Sondorp, E., Mayhew, S., Roura, M., & Roberts, B. (2013). Implementing a Basic Package of Health Services in post-conflict Liberia: Perceptions of key stakeholders. *Social Science and Medicine*, 78, 42-49.
- Presentación Grupo de Cooperantes 2013. (2013). *Estado de Avance*.

- Presidencia Pro Tempore España Grupo de Cooperantes. (2012). *Arquitectura de la coordinación de la cooperación internacional en Colombia: Diagnóstico y propuesta para su mejora bajo criterios de economía, eficacia y eficiencia.*
- Presidencia Pro-Tempore de la Unión Europea al Grupo de Cooperantes. (2013). *Acta Reunión n.3 23 de abril de 2013.*
- Presidencia Pro-Tempore de la Unión Europea al Grupo de Cooperantes. (2013). *Acta Reunión n.8 23 de Octubre de 2013.*
- Presidencia Pro-Tempore España Grupo de Cooperantes. (2012). *Acta de reunión no.2 6 marzo de 2012.*
- Presidencia Pro-Tempore España Grupo de Cooperantes. (2012). *Acta Reunión Ordinaria n. 5 de Junio de 2012.*
- Reino de los Países Bajos. (2011). *Resumen Reunión Grupo Cooperación Abril 5 de 2011.*
- Restrepo, J. A., & Aponte, D. (2009). *Guerra y Violencias en Colombia: Herramientas e interpretaciones.* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana .
- Robinson, J., & Acemoglu, D. (2012). *Why Nations Fail.* New York: Crown Business.
- Rodriguez , M. (Marzo de 2014). Conferencia: Los retos y los beneficios de la paz y el post conflicto. *Universidad de Los Andes.*
- The United Human Rights Council Committee. (2014). *Genocide in Rwanda.* Recuperado el 2 de Marzo de 2014, de http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide_in_rwanda.htm
- The World Bank. (2014). *Quiénes Somos.* Recuperado el 19 de Febrero de 2014, de Cinco Instituciones: Un Grupo: <http://www.bancomundial.org/es/about>
- UNDP. (2011). *Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness.* UNDP.
- Uvin, P. (2001). Difficult choices in the new post-conflict agenda: the international community in Rwanda after the genocide. *Third World Quarterly*, 22(2), 177-189.
- Wyss Isaza, E. (2013). *Supporting Conflict Transformation and Victims in Colombia.* Ginebra: Cerahgeneve.