

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA EN COLOMBIA
(2012-2018)

Giovanny Cruz Galindo



Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales

2019

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA EN COLOMBIA,
2012-2018

TRABAJO DE GRADO

Estudiante: Giovanni Cruz Galindo

Directora: Verena Lovich Villamizar – Docente UMNG



Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales

2019

A mis padres que insistieron en que debía superarme a mí mismo para no compararme con los demás

A mis hijas y mi esposa que me llenan cada día con su compañía

A mis colegas cercanos de la Maestría, que dejan huella: Carlos, Mariani, Diana, Bibiana

A Dios que me da la fuerza para avanzar, aún contra el viento y la marea

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| Listado de Tabla | 6 |
| Listado de Ilustraciones | 7 |
| Resumen | 8 |
| Abstract..... | 8 |
| Introducción..... | 9 |
| Objetivos | 13 |
| Objetivo general. | 13 |
| Objetivos específicos | 13 |
| Metodología..... | 14 |
| Capítulo 1. Enfoques de la Cooperación Internacional y las Relaciones Internacionales como marco de referencia para la cooperación hispano-colombiana | 16 |
| 1.1 Corrientes de la cooperación internacional | 16 |
| 1.2 Enfoques de las relaciones internacionales | 20 |
| <i>¿Qué es el institucionalismo?</i> | 25 |
| <i>Neo institucionalismos sociológico cognitivo:</i> | 27 |
| Capítulo 2. Antecedentes de la Cooperación española y colombiana..... | 30 |
| <i>Primera fase del desarrollo institucional de la cooperación española:</i> | 30 |
| <i>Segunda fase del desarrollo institucional de la cooperación española:</i> | 31 |
| <i>Tercera fase del desarrollo institucional de la cooperación española:</i> | 31 |
| 2.2 Antecedentes recientes de la cooperación internacional en Colombia | 34 |
| <i>Año 2012:</i> | 38 |
| <i>Año 2013:</i> | 38 |
| <i>Año 2014:</i> | 38 |
| <i>Año 2015:</i> | 39 |
| <i>Año 2016:</i> | 39 |

| | |
|---|-----|
| <i>Año 2017:</i> | 40 |
| <i>Año 2018:</i> | 40 |
| Capítulo 3. Caracterización de la cooperación internacional española en Colombia durante el periodo 2012-2018 | 44 |
| 3.1 Hitos de la cooperación de España con Colombia entre 2012 y 2018 | 44 |
| <i>Año 2012:</i> | 46 |
| <i>Año 2013:</i> | 49 |
| <i>Año 2014:</i> | 54 |
| <i>Año 2015:</i> | 58 |
| <i>Año 2016:</i> | 60 |
| <i>Año 2018:</i> | 63 |
| Capítulo 4. Análisis de la Cooperación Internacional Española en Colombia en el periodo 2012-2018 | 67 |
| 4.1 Aprendizajes y cambios en la cooperación colombiana | 67 |
| 4.2 Aprendizajes y cambios en la cooperación española | 72 |
| 4.3 Aprendizajes y cambios en la cooperación hispano-colombiana | 78 |
| <i>Año 2012:</i> | 79 |
| <i>Año 2013:</i> | 81 |
| <i>Año 2014:</i> | 84 |
| <i>Año 2015:</i> | 87 |
| <i>Año 2016:</i> | 89 |
| <i>Año 2017:</i> | 91 |
| <i>Año 2018:</i> | 93 |
| Conclusiones | 98 |
| <i>Sobre los objetivos de la investigación:</i> | 98 |
| <i>Sobre los modelos mentales, actores y capacidades:</i> | 98 |
| <i>Sobre aprendizajes y conocimiento:</i> | 101 |
| <i>Sobre las creencias:</i> | 103 |
| <i>Sobre contenidos:</i> | 105 |
| <i>Sobre el cambio:</i> | 105 |
| Referencias..... | 107 |

Listado de Tabla

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Tipos de Cooperación internacional según actores intervinientes..... | 17 |
| Tabla 2.Paradigmas de la Cooperación, según Tassara (2016) | 17 |
| Tabla 3.Debates de las teorías de relaciones internacionales | 22 |
| Tabla 4. Clasificación de enfoques de las relaciones internacionales y contenido resumido..... | 23 |
| Tabla 5. Hitos de la Cooperación en Colombia | 35 |
| Tabla 6. Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – 2012-2014 | 36 |
| Tabla 7. Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – 2015-2018 | 37 |
| Tabla 8. Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – 2015-2018 | 37 |
| Tabla 9.Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional Fondo Post Conflicto | 37 |

Listado de Ilustraciones

| | |
|---|----|
| Ilustración 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio & Objetivos de Desarrollo Sostenible..... | 19 |
| Ilustración 2. Portafolio de donantes para Colombia en 2011 | 42 |
| Ilustración 3. Fuentes Principales de Cooperación Internacional para Colombia - 2018 - Dólares Estadounidenses | 42 |

Resumen

La cooperación internacional española ha sido clave en el alcance de los compromisos de desarrollo de Colombia. Este documento identifica este proceso en clave de aprendizajes y cambios, a la luz del enfoque institucionalista cognitivo, que argumenta que las instituciones son modelos mentales, con reglas en las interacciones, y pueden ajustarse por medio del aprendizaje y el cambio (Mantzavinos, North y Shariq, 2004). El trabajo inicia con las principales corrientes de la cooperación y las relaciones internacionales, destacando al institucionalismo cognitivo y pasando a sucesos de cooperación hispano-colombiana 2012-2018. Posteriormente analiza aprendizajes y cambios en el modelo mental que rige la cooperación entre Colombia y España.

Palabras Clave: Institucionalismo Cognitivo, Aprendizajes, Cambio, Cooperación Internacional.

Abstract

Spanish international cooperation has been key in the scope of Colombia's development commitments. This document identifies this process in terms of learning and changes, in the light of the cognitive institutionalist approach, which argues that institutions are mental models, with rules in interaction, and can be adjusted through learning and change (Mantzavinos, North and Shariq, 2004). The work begins with the main currents of international cooperation and relations, highlighting cognitive institutionalism and moving on to Spanish-Colombian cooperation events between 2012-2018. Later, it analyzes learning and changes in the mental model that governs cooperation between Colombia and Spain.

Keywords: Cognitive Institutionalism, Learning, Change, International Cooperation.

Introducción

En 2008 detona una de las crisis financieras más importantes de los últimos años, donde países ricos y situados en la escala del desarrollo son los más afectados. Esta es también una década de preocupación global por el cumplimiento de metas que pretenden cambiar la realidad del mundo, los ODM¹. Para esto, las herramientas de la cooperación internacional han sido una pieza clave y crucial, pero la solidaridad se ve en riesgo y los debates se sitúan en qué hacer, cómo y con quién. En paralelo Colombia vive encrucijadas importantes: crecimiento económico, un conflicto armado y altas tasas de desigualdad social. En este panorama aparece una relación de trayectoria entre España y Colombia. La cooperación española está enmarcada dentro de un esfuerzo regional significativo, la Unión Europea (UE) y para introducir este escrito vale la pena situar a Colombia con este actor. Según Duarte (2012) y Barreto (2010), las relaciones de cooperación entre Colombia y la UE han sido de discontinuidad en los últimos 20 años, donde la constante es proteger los intereses comerciales y los derechos humanos en medio de luchas contra el narcotráfico, la restauración del tejido social, el manejo del riesgo del terrorismo y la búsqueda de la paz (Duarte, 2012). Durante el gobierno de Uribe (2002-2010), la cooperación europea no fue protagónica, pero se mantuvo cerca a Colombia, promoviendo laboratorios de paz y nuevos territorios de paz, vigilando y contrastando reportes oficiales sobre asesinatos de líderes sociales y sindicales, y manteniendo relaciones comerciales con el país, en un marco de respeto y promoción de la institucionalidad. El respeto por los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno fueron aspectos cuestionados por la comunidad internacional. La UE decidió mantener su relación con Colombia precisamente por su compromiso con estos valores (Duarte, 2012). Cuando se instaura el gobierno de Santos (2010-2018), el proceso del acuerdo de paz es

¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio

principal, aunque no central. En este periodo hay un cambio de modelo mental, provocando un giro que permite a la cooperación europea y sus Estados aliados una aparición más notoria en la escena. Duarte (2012) lo explica como una razón por la seguridad, una mayor influencia dentro de la UE y sus miembros, un deseo por aumentar la capacidad institucional, despertar mayor interés y confianza de inversionistas, aumentar estratégicamente la AOD directa, y lograr libre exportación de bienes a la UE (Duarte, 2012). Santos sabe que no es conveniente solo tener de aliado a Estados Unidos. La agenda con Europa es más diversa, más conectada con lo global, y con quienes coinciden esfuerzos contra el narcotráfico y el terrorismo. Santos está interesado en desecutirizar las relaciones internacionales de Colombia (Duarte, 2012).

La UE es el principal cooperante del mundo desde los 80s, contribuyendo con más del 50% de la cooperación global. Tiene una estructura multinstitucional para cooperar y aplica criterios de selección de contrapartes de acuerdo con el desarrollo multivariable, rol regional, capacidad de cooperar y condiciones menos unilaterales (Tassara, 2012). Para el caso colombiano, Agudelo y Rodríguez (2016) describen la relación con la Unión Europea en 4 fases. **Fase 1 - (1998-2000):** Internacionalización del conflicto colombiano, amplio apoyo de Estados Unidos, frontal oposición de la Unión Europea a esta cooperación. **Fase 2 - (2000-2001):** Formulación de los laboratorios de paz, antagonismo por parte de la UE frente al Plan Colombia, se fortalece Programa ya existente en Colombia desde los 90s. **Fase 3 - (2002-2009):** Implementación de los laboratorios de Paz, ataques de septiembre de 2001, nuevos discursos sobre terrorismo y seguridad, España y Reino Unido contradicen postura de Europea, implementación engorrosa de los laboratorios de paz². **Fase 4 (2010-2015):** El después del Laboratorio, ambivalencias UE -

² Tal y como lo desarrolla Barreto (2010)

Colombia, manejo de crisis financiera y deseo por fortalecer intereses sociales y comerciales (Agudelo y Rodríguez, 2016).

En este contexto aparecen las relaciones de Cooperación entre Colombia y España, una que tuvo comienzos formales en 1979, y luego se renueva estratégicamente en 2015.

La necesidad de abordar el tema de investigación:

Ya es común decir que las relaciones de cooperación son cambiantes en un mundo cada vez más globalizado y con acceso a nuevas tecnologías de comunicación. El asunto muchas veces está en ¿cómo determinar los cambios?, ¿sobre qué base los cambios suceden o son motivados? En el presente trabajo se podrán notar que varios de los cambios son promovidos por las fuerzas del contexto, la crisis financiera, la globalización y las expectativas de la comunidad internacional. Pero también hay cambios y ajustes que logran las instituciones y los actores del Sistema Internacional gracias al ejercicio propio de la reflexión, la revisión de lecciones en proceso de aprendizajes, el auto reconocimiento de su actuar y la toma del control y gestión que direccionan el cambio. Esto es precisamente parte del espíritu que busca reconocer y reflejar el institucionalismo cognitivo como marco referencial de este trabajo y que desafortunadamente no ha tenido mucho campo de aplicación. Con esta necesidad en mente, se aborda un caso muy puntual, la relación de cooperación de dos Estados, y un lapso específico, la era del Presidente Santos, con la pretensión de encontrar si las reflexiones, ajustes, cambios, y construcción de modelos mentales y sistemas de creencias que señala el Institucionalismo Cognitivo, pueden ayudar a dar cuenta de cuáles, cómo y por qué se dan los cambios en esta relación (Mantzavinos, North y Shariq, 2004 y Méndez, 2014).

La pregunta e hipótesis de investigación

En los siguientes capítulos se busca desarrollar algunas características generales de esta relación, pensando en la siguiente pregunta: ¿Los cambios en la cooperación de España con

Colombia entre 2012 y 2018 han sido correlacionados con procesos de reflexión y aprendizaje? La hipótesis que mueve este estudio es que, siendo la cooperación internacional, y puntualmente la relación de cooperación entre Colombia y España, instituciones que reflejan los modelos mentales de sus actores, con reglas, acuerdos y consensos, si han sido capaces de ajustarse y adaptarse en medio de las demandas del contexto global, la crisis económica de España y la transformación de Colombia a un país de renta media.

La delimitación de la investigación

Esta investigación está orientada a analizar la relación de cooperación internacional entre España y Colombia entre 2012 y 2018, aprovechando el marco de referencia del institucionalismo cognitivo para identificar lecciones, aprendizajes y cambios en tal relación. Este estudio no analiza el universo de aprendizajes y experiencias del micro mundo de cada proyectos, programa o experiencia financiado por la cooperación española, o en los que Colombia ha sido líder y ha vinculado a España. Hacerlo así plantearía retos de extensión y correlación de los micro aprendizajes con las relaciones generales de cooperación internacional entre España y Colombia en el marco del tiempo establecido. Es por esto que el estudio se sitúa más en la generalidad de la cooperación misma entre España y Colombia entre 2012 y 2018, capturando los aprendizajes y cambios más globales. Al abordar el marco teórico se dan otros elementos delimitantes a la luz de la teoría utilizada para esta investigación.

Objetivos

Objetivo general.

Analizar los rasgos principales de la cooperación internacional española en Colombia durante el periodo 2012-2018.

Objetivos específicos

Identificar los principales postulados de las corrientes de cooperación y las relaciones internacionales como marco guía de la investigación

Caracterizar los antecedentes más relevantes de la cooperación española y colombiana como punto de referencia para su interrelación.

Caracterizar la cooperación internacional española en Colombia durante el periodo 2012-2018

Analizar los aprendizajes y cambios de la cooperación internacional española en Colombia durante el periodo 2012-2018

Metodología

El presente trabajo investigativo tiene como marco de referencia metodológico el análisis cualitativo. En la medida en que la investigación insiste en tener presente los significados e interpretaciones acerca de las afirmaciones y comunicaciones. Este tipo de tratamiento de la información se hace pertinente para identificar las prácticas en el proceso objeto de análisis. Autores como Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005; Taylor y Bogdan, 1994) reafirman la necesidad de este enfoque investigativo para hacer emerger los sentidos y significados que permanecen ocultos y que requieren ser interpretados y puestos en valor. Aunque en esta apuesta hay un acercamiento subjetivo al objeto de estudio, en el que se involucran también, las posturas del investigador frente a la cooperación española (Sautu et al., 2005), es importante resaltar la potencia de estas formas de objetivar al reconocer los intereses y las experiencias de los sujetos de la investigación. En esta medida, las estrategias y técnicas de investigación que se ponen a disposición del investigador orbitan entre las entrevistas en profundidad hasta los métodos más ligados a historias de vida.

Desde este umbral que permite el análisis cualitativo, se ha preferido el método de revisión documental de corte más estructural, con el propósito de objetivar el proceso de cooperación española durante el periodo de análisis, desde una perspectiva de aprendizajes y cambios (Sautu et al., 2005). Con respecto a la perspectiva teórica de la metodología de investigación, este estudio se orienta al orden macrosocial, ya que se hace énfasis en las estructuras, las instituciones, algunos aspectos culturales, y por supuesto el elemento histórico, como principales insumos para los respectivos análisis del objeto de estudio. No es una perspectiva teórica micro social porque no se enfoca en las experiencias individuales o de casos, aunque eventualmente podría mencionar algunos. La perspectiva macrosocial de la investigación se enfoca en uno de

los tres modelos que propone esta teoría. A saber, la investigación tiene predilección por el modelo formal cualitativo, el cual Sautu et al., (2005) explican de la siguiente forma: “Este tipo de investigación postula el estudio de las sociedades, sus culturas, y el cambio histórico a partir del análisis de datos secundarios agregados y fuentes documentales” (p. 53).

Para aterrizar el plan de trabajo en este proceso investigativo se considera la siguiente agenda de forma secuencial: Revisión bibliográfica para el marco teórico; construcción y revisión del capítulo 1; revisión bibliográfica de los antecedentes relacionados con la cooperación internacional europea, española y colombiana, construcción y revisión del capítulo 2; revisión bibliográfica de los componentes, rasgos y elementos contribuyentes de la cooperación española en Colombia durante el periodo de análisis, construcción y revisión del capítulo 3; análisis de cambios, aprendizajes e impactos de la cooperación española en Colombia, construcción y revisión del capítulo 4; análisis concluyente y construcción del capítulo de conclusiones; revisión de forma y estilo; cierre de la investigación.

Finalmente, el presente trabajo se realiza como documento de grado de la Maestría en Negocios y Relaciones Internacionales en la Universidad Militar Nueva Granada en Bogotá, Colombia, bajo la línea de investigación de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, con el título: “Estudios Internacionales y Políticos”, reconocida por Colciencias. El escrito corresponde a un trabajo de investigación de profundización, rasgo propio de la Maestría de esta universidad.

Capítulo 1. Enfoques de la Cooperación Internacional y las Relaciones Internacionales como marco de referencia para la cooperación hispano-colombiana

El objetivo de este capítulo es identificar los rasgos generales de las corrientes de la Cooperación Internacional y las Relaciones Internacionales para ubicar teóricamente el marco de estudio propuesto. Al final se concluye que esta investigación se centra en la Cooperación Internacional para el Desarrollo Humano y aprovecha el marco de análisis del Institucionalismo Cognitivo para identificar aprendizajes y cambios relevantes en la relación externas de asocio entre España y Colombia en el periodo establecido.

1.1 Corrientes de la cooperación internacional

Según Chiani et al., (2009), la cooperación internacional es el accionar de un Estado o sus organizaciones internas con otro Estado o sus organizaciones internas, en un marco de esfuerzos comunes para alcanzar objetivos de un plano internacional, regional, nacional o local. La cooperación internacional, junto con el comercio y las relaciones políticas son los pilares de las relaciones internacionales modernas. Puede ser bilateral cuando se da entre dos Estados, y multilateral cuando participan no solo entidades Estatales (Chiani et al., 2009). Con respecto a los actores de la cooperación, esta se puede categorizar como se muestra en la tabla 1. Los actores de la cooperación son conocidos como “cooperantes”, aunque también se han manejado los conceptos de “donantes” y “receptores”; en cualquier caso, ambos tienen, de formas diversas, algún beneficio (Chiani et al., 2009). Según el fin de la cooperación, puede ser técnica, financiera, de preferencias comerciales, económica, científico tecnológica, cultural, de incidencia, de comercio justo, por la paz, alimentaria, humanitaria (Chiani et al., 2009; Calabuig y Gómez-Torres, 2010).

Tabla 1. Tipos de Cooperación internacional según actores intervinientes

| | | | |
|---|---|--|--|
| Cooperación internacional Acciones llevadas a cabo por Estados Nación u organizaciones de estos actores estatales subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno de los actores | Centralizada Siempre de carácter oficial, llevada a cabo por Estados nación u organizaciones de éstos | Bilateral Llevada a cabo entre dos Estados – nación | Vertical o Norte-Sur - Donante desarrollado - Receptor en desarrollo |
| | | | Horizontal o Sur-Sur Donante y receptor en desarrollo |
| | | Triangular Dos Estados se unen para cooperar con un tercero | |
| | | Multilateral Donante: Organización internacional oficial | |
| | Descentralizada Llevada a cabo por organismos subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro | Oficial o pública Realizada por entidades públicas subnacionales | Directa Basada en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales de diferentes países |
| | | | Indirecta En este caso las acciones no implican el establecimiento de una relación directa entre los actores |
| | No oficial Realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro | | |

Fuente: Chiani et al., (2009), p. 24

De Tassara (2016), Calabuig y Gómez-Torres (2010) se pueden deducir 7 paradigmas de la Cooperación Internacional, construidos acorde a sucesos y momentos históricos, como lo intenta mostrar la tabla 2. Para estos autores los hitos históricos son marcas importantes en las perspectivas y orientaciones que ha tomado la cooperación internacional. El anexo 1 muestra gráficamente el cambio que ha tenido la conceptualización y orientación de la cooperación internacional entre 1940 y 2010 en el mundo. Los marcos más recientes e influyentes en el desarrollo de la cooperación internacional han sido construidos a partir de consensos firmados por diversos países dentro de los esfuerzos de las Naciones Unidas. Uno de ellos fueron los “Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM - 2000-2015” con 8 apuestas globales frente a las cuales los esfuerzos de cooperación de los Estados debían hacer alguna contribución (Chiani et al., 2009; Tassara, 2016). Esta primera experiencia fue, considerada por algunos, directiva y enfocadas en prioridades para impactar solo a personas, desconociendo otros campos de interés

en la agenda global. En 2015, con un ambiente más participativo, varios países firmaron la denominada “Agenda 2030”, la cual establece diecisiete objetivos como esfuerzo común de transformación social - “los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Chiani et al., 2009; Tassara, 2016). De forma gráfica, las ilustraciones uno y dos ayudan a tener una comprensión comparada de estos dos acuerdos globales recientes, como modelo de cooperación internacional.

Tabla 2. Paradigmas de la Cooperación, según Tassara (2016)

| Paradigma | Rasgos generales |
|--|--|
| 1. Segunda postguerra y años 50s | Reconstrucción de Europa, la bipolaridad en tensión en medio de la guerra fría, fortalecimiento de un SI naciente, múltiples procesos de descolonización de naciones bajo el influjo europeo, surgimiento de las ONGs confesionales, laicas y políticas. Tiempo de cooperación ligada o atada porque se brindaba como intercambio de bienes y servicios, con un alto enfoque asistencial |
| 2. Años 60s- década del desarrollo | Movimiento de los países No alineados (en medio de la tensión de la Guerra Fría), formación del concepto de tercer mundo, promoción de sistemas democráticos como nuevo modelo de poder de Estados Unidos, aparición de agencias especializadas para la cooperación multilateral, economías de dependencia. |
| 3. Años 70s – Nuevo orden económico y necesidades básicas insatisfechas. | Fuerte crecimiento económico de potencias, búsqueda de reducción de la pobreza, cooperación mediada por intereses geoestratégicos, inversión a acciones improductivas, países del sur en medio de autoritarismo, corrupción y consolidación como estados, primeras experiencias de cooperación sur-sur, persistencia de las desigualdades |
| 4. Años 80 – neoliberalismo y efectividad, década perdida | Crisis económica global, aumento de la deuda externa, debilitamiento de la Unión Soviética, un enfoque eficientista hacia los libres mercados y la privatización, momento de efervescencia de la sociedad civil y nuevo prestigio para las ONGs |
| 5. Años 90- Desarrollo humano y liderazgo de la Unión Europea | Fortalecimiento de los tratados de libre comercio, exacerbación de países con conflicto interno, aparece el concepto del desarrollo humano y libertades (Amartya Sen), posicionamiento de la cooperación europea como donante mayor, la aparición de empresas privadas como actores de cooperación internacional, la búsqueda de mayor cohesión social, crecimiento de la globalización, conexión entre desarrollo y derechos humanos, fortalecimiento de la perspectiva de género |
| 6. Siglo 21 – nuevos paradigmas, viejas contradicciones | Objetivos de desarrollo del milenio como nueva búsqueda de 7 prioridades, pero con balances situados en crecimiento económico (viejo paradigma), desarrollo del concepto de la “ayuda eficaz”, fortalecimiento de la cooperación sur-sur y cooperación triangular, nuevos círculos de poder (G7 en vez de G20) |
| 7. Agenda 2030 – Desarrollo sostenible y nuevos futuros | Objetivos de desarrollo sostenible, época de envejecimiento y crisis recurrentes de países industrializados, USA cada vez menos superpotencia, países emergentes, mayores países de renta media, sistema multipolar, exacerbación de emergencias asociadas al cambio climático, sector privado con mucho más poder, aparece el concepto de gobernanza global como modelo de cooperación y desarrollo, fortalecimiento de la idea del desarrollo eficaz, nuevos protagonismos regionales (Asia, India, América Latina y el Caribe (ALC) |

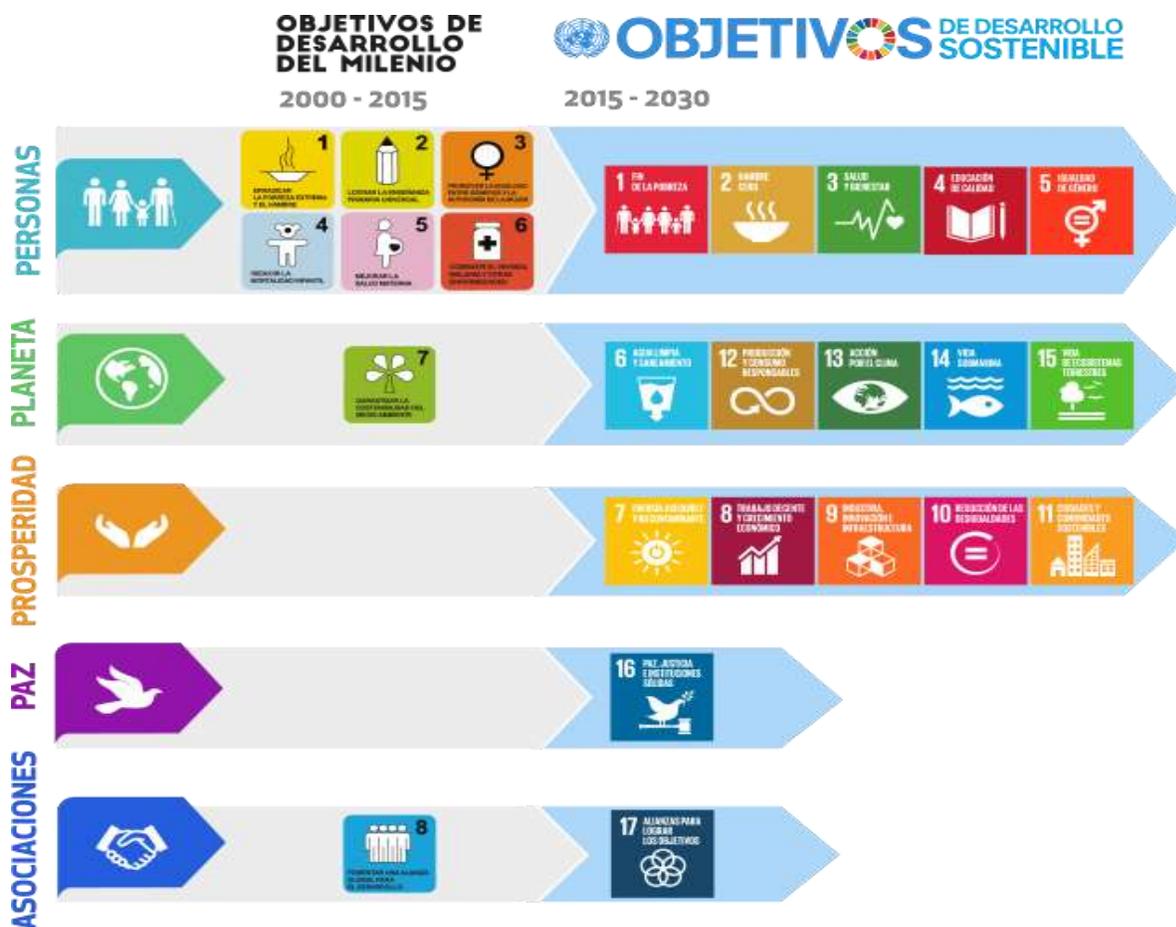
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tassara (2016) y algunos aportes de Calabuig y Gómez (2010), para quien estos paradigmas son visto de forma muy similar

Ilustración 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio & Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: elaboración propia a partir de las gráficas de los ODM y los ODS en el sitio web de PNUD.org (PNUD, s.f.)

Ilustración 3: Comparativo de Objetivos del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: ONU México (s.f) en www.onu.org.mx

Al pensar en los paradigmas de la cooperación, Chiani et al. (2009) consideran que son dos: **El asistencialista**, situado en la post guerra fría, en medio de un ambiente de bipolaridad, globalización naciente, y el ideal de la modernización. Se da de arriba (países ricos) hacia abajo (países pobres), olvidando valores de igualdad y colaboración. Hay una marcada expresión de unilateralidad y priman las relaciones entre Estados con búsquedas de crecimiento económico. Un segundo paradigma es el **desarrollo humano**, poniendo en perspectiva la cultura, calidad y condiciones de vida, desigualdad, autodeterminación de los pueblos, y el desarrollo de capacidades, todo esto como contrapeso a la óptica de lo económico como único factor de crecimiento. Este paradigma es menos paternalista, y provee mayor protagonismo de entidades subnacionales y organizaciones de la sociedad civil, en un contexto de globalización, donde los Estados no son únicos actores. Este paradigma fortalece la cooperación descentralizada, nuevas metodologías, y no se queda solo con la cooperación financiera, sino también la técnica y de capacidades (Chiani et al., 2009).

Con este primer marco de referencia, el presente estudio se inclina por el enfoque de desarrollo humano, algo que será muy evidente al abordar la cooperación hispano-colombiana propiamente dicha.

1.2 Enfoques de las relaciones internacionales

Cada teoría de las relaciones internacionales implica una visión del mundo, ayudando a determinar lo que vemos (ontología), cómo conocemos (epistemología), y la explicación que damos (metodología) (Lozano, 2016). Salomón (2002) afirma que la construcción de teorías de las relaciones internacionales son resultado de un mover entre el diálogo, la disidencia y las aproximaciones. Para esta autora, las teorías no son exitosas en anticipar sucesos sociales, ni en

proveer formas de resolver los problemas del mundo, pero han servido para dar sentido a lo que pasa, y a simplificar las explicaciones sobre ello (Salomón, 2002).

Schiavon, Ortega, López-Vallejo, Velázquez (2014) señalan que para entender las teorías de las relaciones internacionales hay al menos tres niveles de análisis aplicables a todas las teorías (citando a Kenneth Waltz, 2007). **El nivel sistémico:** Donde los “Estados son actores unitarios que responden a incentivos externos” (Schiavon et al., 2014, p. 92). Los Estados demuestran su posición con respecto al SI, operado en un ambiente social, geográfico, económico, político, y donde el SI ayudan o no a la interacción de los actores (Estados). Se reconoce que el SI ha variado en la historia³. También reconoce otros protagonistas (organizaciones internacionales, empresas transnacionales, opinión pública internacional, personalidades internacionales, crimen organizado y terrorismo internacional). El medio de relación está entre la diplomacia o la guerra. El grado de interdependencia entre actores es determinante del modelo que ellos usen para las relaciones internacionales (Schiavon, et al., 2014). **El nivel Estatal:** Los determinantes de la política exterior son los “márgenes propios del Estado nación” (Schiavon, et al., 2014, p. 96). El ser y devenir del actor (Estado) no se debe a lo externo o exógeno, sino a su estructura, intereses, necesidades y recursos internos. Lo que acontezca en el exterior es explicado desde lo Estatal. Se manejan factores demográficos, geográficos, políticos, ideológicos, económicos, tecnológicos, militares, históricos, sociales y culturales. Dentro del Estado hay otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Aspectos como el interés, los objetivos, el proyecto, y la identidad nacional, son determinantes para la capacidad de negociación internacional del Estado (Schiavon, et al., 2014). **El nivel individual:** Determinado por la naturaleza humana (lo cognitivo, psicológico, biológico, y antropológico que afecta las decisiones), el estilo en la toma de decisiones (con base

³ Como el Westfaliano, el de Equilibrio de poder, el Institucional, el Bipolar, el Multipolar.

en rasgos psicológicos) y el comportamiento de las organizaciones (presiones, intereses, posiciones) (Schiavon, et al., 2014). Otra de las formas preferidas para comprender y abordar las teorías de las relaciones internacionales, es a partir de cuatro grandes debates. La tabla 3 intenta dar un resumen por cada uno:

Tabla 3. Debates de las teorías de relaciones internacionales

| Periodo de Debate | Teoría o conjunto teórico | Vs | Teoría o Conjunto teórico | Énfasis o componentes del debate |
|-------------------|---------------------------------------|----|--|---|
| 1930-1940 | Realismo Clásico | Vs | Idealismo | Entre la realidad y la utopía, Ocurre entre las dos guerras mundiales |
| 1950-1960 | Científico conductista – behaviorista | Vs | Escuela tradicional | Entre el método y la epistemología, ocurre durante la Guerra Fría |
| 1970-1980 | Realismo | Vs | Pluralismo (liberalismo, interdependencia compleja Marxismo (Estructuralismo, globalismo, centro periferia, dependencia, radicalismo) | Entre lo ontológico y el SI. Es el debate inter pragmático. Ocurre durante la Guerra Fría |
| 1990 en adelante | Racionalismo | Vs | Reflectivismo, Pospositivista (constructivismo, post estructuralismo, post modernismo, feminismo, normativos, escuela inglesa, escuela critica, Los Neo-neo (neo realismo, institucionalismo neoliberal por elección racional o métodos positivistas | La realidad, la utopía y las formas de aprender o entender |

Fuente: Elaboración propia con base en Lozano, 2016 y Salomón, 2002

Para Schiavon et al. (2014), las teorías se pueden clasificar en dos grandes grupos de debates: los teóricos clásicos, y los enfoques contemporáneos. Cada uno de ellos sitúa las siguientes corrientes: **Enfoques Teóricos Clásicos:** Idealismo Clásico, Teoría normativa internacional, Teoría de la paz democrática, Realismo clásico, Realismo estructural o neo realismo, Escuela Inglesa, Marxismo e imperialismo, Teoría de la dependencia y nuevos enfoques de dependencia económica, Teoría general de sistemas, Liberalismo institucional, Teoría de la interdependencia, Constructivismo. **Enfoques Teóricos contemporáneos:** Teoría de la transición de poder, Neo institucionalismo, Transnacionalismo, Gobernanza global, Feminismo y género, Poscolonialismo y de-colonialismo, Teoría crítica, Estudios sobre paz. Para

varios de estos enfoques hay desarrollos por parte de Lozano (2016), Salomón (2002), Schiavon et al. (2014) y Tomassini (1988), los cuales se resumen en la tabla 4⁴.

Tabla 4. Clasificación de enfoques de las relaciones internacionales y contenido resumido

| Grupo de Enfoques o debates | Enfoque o Debate | Rasgos característicos generales, creencias o paradigmas que lo explican |
|-----------------------------|---|---|
| Enfoques teóricos clásicos | Idealismo Clásico | Rasgos: La autodeterminación de los pueblos, Estados independientes, diplomacia pública y no secreta, no al poder militar de estados, si al poder militar de una comunidad internacional, seguridad colectiva, derecho de los individuos, Estado como actor principal pero no único en el SI, ayudó a crear el SI - La sociedad de las naciones - antesala de Naciones Unidas, vinculado al liberalismo, defiende el capitalismo como modelo viable |
| | Realismo Clásico | Rasgos: Normativo, hegemónico, todos los Estados actúan igual, el Estado es el centro y busca aumentar poder, enfatiza en la seguridad, no cree en principios morales, los Estado compiten por seguridad, poder económico y militar, supervivencia. La soberanía es esencial para la política exterior, pesimista con la cooperación y el cambio, de elección racional objetiva, materialista, estadístico, control de territorios, busca ganancias relativas, cree que la humanidad es defectuosa, egoísta e imperfecta. El Estado protege, el SI es anárquico, el hombre es lobo del hombre, la guerra es permanente, los Estados no delegan su deber, unilateralismo es más eficiente que el multilateralismo |
| | Realismo estructural - Neorealismo | Rasgos: debate entre tradicionalistas y científicistas, hace análisis estructural al realismo, el poder no es fin, preocupación por la seguridad, el comportamiento internacional es sistémico, no hay un actor con todo el poder, la política exterior no es solo negociación de Estados, lo humano no es la fuente del conflicto. las relaciones internacionales no van hacia lo más justo y armónico, explica la microeconómica, los Estados son racionales, aunque no tienen toda la información, y buscan poder de forma diferencial, se requiere entonces cooperación coyuntural. Hay neo realismos defensivo y ofensivo |
| | Marxismo e imperialismo | Rasgos: El centro no es el Estado sino los intereses privados, concepto de la dependencia, en el SI la ideología marca la pauta en las relaciones, el actor clave son las clases sociales, el imperialismo mueve la sociedad internacional, correlación de lo internacional y lo nacional, el imperialismo está asociado al capitalismo y la acumulación, el imperialismo es capitalismo monopolista y de repartición del mundo, las clases sociales están en pugna, no basta entender la realidad, hay que transformarla, hay otros actores en el SI, la realidad no es anárquica sino jerárquica |
| | Teoría de la dependencia y nuevos esquemas de | Rasgos: corriente de ALC, análisis de estructuras de poder y dominación, autonomía relativa del estado, intercambio inequitativo entre multinacionales y Estado periféricos, dependencia de países subdesarrollados a desarrollados por razones estructurales, la dependencia viene de la revolución industrial y las multinacionales, la dependencia crea inequidades económicas, las multinacionales pueden tener preferencias y condiciones contrarias al interés de los Estados, autonomía del Estado para sancionar y ejercer política, análisis histórico, cuestiona la cooperación asistencial, el capitalismo moderno es continuidad del colonialismo y repartición del poder, países del centro dominan la economía, tecnología, información, países de la periferia no. La dependencia obliga a especializarse lo que genera más dependencia. |

⁴ La tabla 4 desarrolla los más representativos. Se dispone del anexo 2 para ampliar aún más los detalles por cada uno de estos enfoques y los que faltan de la tabla 4.

| Grupo de Enfoques o debates | Enfoque o Debate | Rasgos característicos generales, creencias o paradigmas que lo explican |
|----------------------------------|--------------------------------|--|
| | Liberalismo institucional | Rasgos: logra forjar las relaciones internacionales como disciplina autónoma, antagónico del realismo, con cuna en la revolución francesa, promulga principios de libertad, igualdad, fraternidad. Idealista, la guerra es prevenible, cree en mejores condiciones de vida, creen en el progreso, la sociedad ha de avanzar, las instituciones tienen poder de prevenir guerras, se opone al poder militar, poder es fortalecer las instituciones, interdependencia compleja, la modernización desencadena las relaciones internacionales, Estado es actor principal pero no único, corriente pluralista, el ser humano es bueno, la anarquía es prevenible por la cooperación e intercambio de saberes, cree en el soft power, visión materialista y estructuralista, cualitativo, busca ganancias absolutas. |
| | Teoría de las Interdependencia | Rasgos: liberal, la mayoría de los países y regiones prefieren la paz y la cooperación, el poder es global e interdependiente, reafirma la globalización, la interdependencia entre diversos actores garantiza al SI, busca ganancias absolutas, cooperación es mecanismo de intercambio, la cooperación genera distribución de poder y capacidad, actores menos poderosos son más poderosos x que asumen menos costos y compromisos, los Estados son actores dominantes, hay jerarquía en temas políticos (alta y baja política), los Estados no son el actor más relevante, la fuerza militar es ineficaz, los asuntos políticos son relativos al tiempo y los recursos requeridos. |
| | Constructivismo | Rasgos: Reflectiva ⁵ , realidades - actores - identidades son social y culturalmente construidos, el intereses limita y controla el destino de los actores, el conocimiento es poder que interpreta, el poder es ideológico, el valor de la agencia, cree en la evolución - ideas – identidades – percepciones – interacciones – lenguaje - cambio, es racionalista, la realidad es a partir de las interacciones subjetivas e intersubjetivas, reconoce el devenir histórico, analiza el discurso para el conocimiento, afirma la sociedad internacional, inductivo interpretativo más que deductivo explicativo, los Estados actúan por su estructura, proceso e instituciones. Tiene tres corrientes: teoría de la sociedad internacional, escuela neofuncionalista de integración europea, procesos de percepción en la toma de decisiones, construye normas internacionales. |
| Enfoques teóricos contemporáneos | Neo institucionalismo | Rasgos: Los grupos sociales están inmersos en instituciones que los ordenan, las normas coordinan capacidades relaciones, decisiones pueden ser racionales, por comportamiento dominante histórico, o por vínculos cognitivo, el poder es por medio de instituciones, no es individualista pero reconoce las motivaciones y hábitos de los actores, neo institucionalismo puede ser: de opción racional (decisiones basadas en la capacidad de escoger), histórico (estudiando casos y comportamientos repetitivos), sociológico (que describe el comportamiento, el aprendizaje, los modelos mentales y las creencias) |
| | Gobernanza Global | Rasgos: ideales de cambio global de la humanidad, por medio de reglas, rumbo, y esfuerzos comunes claros, estructuralista y aprovecha la globalización, institucional sociológica., Interés nacional es secundario, proponer nuevos valores para el interés nacional, acuerdos comunes globales, no distingue alta política ni baja política, establece mecanismos de priorización de intereses globales, aplica interdependencia compleja, situada en esfuerzos desde Naciones Unidas, organizaciones de sociedad civil, voluntad de Estados y Supra estados, los bienes son públicos, Genera red de poderes en varios niveles: instituciones, normas, acuerdos, Estados, Supra estados, regiones, sociedad civil, globalización, autoridad no es de un Estado o grupo de Estados, aprovecha la anarquía del SI, la autoridad es de fácil movilidad y localización, promueve la diversidad y pluralidad |

⁵ es decir: que desconfía de los modelos científicos para el estudio de la política mundial, que tiene metodología de interpretación histórica y textual, que acentúa la importancia de la reflexión humana sobre la naturaleza de las instituciones y la política mundial

| Grupo de Enfoques o debates | Enfoque o Debate | Rasgos característicos generales, creencias o paradigmas que lo explican |
|-----------------------------|--------------------|---|
| | Teoría crítica | Rasgos: reflectiva, no cree que solo el sujeto conoce y el objeto es conocido, la sociedad es su necesidad de transformación, tres intereses: “cognitivo técnico” relacionado con trabajo y resolver necesidades materiales, “práctico” relacionado con la interacción de normas sociales, históricas y culturales, “emancipatorio” relacionado poder que promueven individuos libres de condiciones estáticas, comunicaciones distorsionadas y refuerza los otros dos intereses, busca resolver problemas, evalúa la “estructura histórica”. La Sociedad Internacional puede cambiar por procesos de racionalización |
| | Estudios sobre paz | Rasgos: estudio de la violencia, el conflicto, las consecuencias de la guerra, resultados de las dictaduras, estudia casos, fines de esta corriente: Constituyentes de la paz: resolución de conflictos, equilibrio de poder, desarme y política alternativa de seguridad; Procesos: reconstrucción, reconciliación, resolución; Desarrollo de la paz: aplicación de 25 principios; impactos de la violencia: preservación de la vida y coherencia de fines y medios; Acciones pacíficas: estructuras e interdependencias. Busca la deconstrucción de violencias por medios epistemológicos, una escala de Galtung para comprensión de la violencia cree en el manejo o regulación de conflictos, cree en la transformación de conflicto por medio del manejo de tres componentes: persona, proceso, problema, ofrece mucho desarrollo de conceptos sobre paz: positiva, negativa, imperfecta, neutra, compleja, conflictiva, transnacional, etc., desarrolla concepto de mediación: ser, tener, hacer y estar, concepto de la no violencia que rechazan el uso de la fuerza y el poder de dominación para lograr la paz. |

Fuente: Construcción propia con base en Lozano (2016); Salomón (2002); Tomassini (1988) y principalmente con la estructura propuesta por (Schiavon, et al., 2014)

Como diría Nivia-Ruiz (2012), cada teoría de relaciones internacionales ha construido su perspectiva frente a la cooperación internacional. El realismo cree que cooperar no es solidaridad sino una estrategia de política exterior para satisfacer necesidades internas, el constructivismo considera que cooperar nace de una estructura de política internacional cuya base es lo social y no el poder, el liberalismo cree que posibilita que los Estados cambien las percepciones e intereses. Para fines del presente estudio, la perspectiva que se ha escogido, desde las relaciones internacionales, es la visión del institucionalismo cognitivo, como enfoque de corrientes contemporáneas. A continuación, se desarrolla un poco su contenido.

1.3 Institucionalismo Cognitivo (IC)

¿Qué es el institucionalismo?

Desde la segunda mitad del siglo veinte, tres corrientes explican las ciencias políticas: el conductismo, la elección racional y el nuevo institucionalismo. Cuando el conductismo se hizo

insuficiente para explicar la realidad, el paradigma de elección racional tomó fuerza (Torres, 2015). Sin embargo, ni la conducta, ni la capacidad de decisión lograron explicar la interrelación de individuos y organizaciones. Nuevas instituciones aparecían y se empezó a admitir que estas son mucho más complejas que la suma de conductas y decisiones (Rangel, 2018). Según Maldonado y Palma (2013), Vargas (2008), Rangel (2018), y Zurbriggen (2006), al menos tres enfoques explican al institucionalismo: El **viejo institucionalismo**, relacionado con las primeras culturas pensantes, la colonia y la post colonia, caracterizado por la idealización de valores, normas y el deber ser de las cosas; el **pluralismo clásico**, cuya corriente identitaria son los grupos de interés, propio de la primera mitad del siglo veinte, y el **neo institucionalismo**, de los 90s en adelante, que desarrolla 4 vertientes: la elección racional, el histórico, el sociológico organizacional y el sociológico cognitivo. Para Zurbriggen (2006) el conjunto conformado por el histórico y el sociológico es conocido como institucionalismo culturalista, centrado en estructuras. El institucionalismo de opción racional tiene un mayor énfasis en el agente. March y Olsen (1997) hablan de los institucionalismos como una correlación directa con disciplinas del conocimiento. El neo institucionalismo persigue los fines más grupales reconfigurando las instituciones políticas y desarrollando el concepto de incidencia social. Según Rangel (2018), el neo institucionalismo busca mayor impacto social volviéndose más empírico que teórico, estableciendo mecanismos y no solo fines. Olsen lo dice de otra forma: “In contrast with an older institutionalism that used formal-legal rules as proxies for political action, the new institutionalism is behavioral” (Olsen, 2007, p 2). North (1991) dice que el neo institucionalismo tiende a especializarse. Las personas o grupos humanos buscan maximizar su riqueza y cooperar con otros con los que valga la pena, prefieren las experiencias con ganancia en el pasado y optan por interactuar con pocos jugadores. La cooperación no logra tener sentido si no hay

experiencias exitosas, si falta información, y si son muchos los que participan y sacan provecho. Por eso las instituciones prefieren especializarse para resolver problemas más sencillos (North, 1991). A continuación, se desarrolla un poco el IC como marco de referencia para el presente estudio.

Neo institucionalismos sociológico cognitivo:

El IC es desarrollado por Mantzavinos, North y Shariq (2004), y su fundamento es el concepto de la idea. Autores como Maldonado y Palma (2013); Amaya y Langer (2015); Méndez y Casas (2009); y Acosta et al. (2019) han articulado el IC para analizar casos relacionados con consenso, verdad, justicia transicional, construcción de paz y resistencia civil. El principio común a todos es que “El mayor reto que enfrentan las ciencias sociales es explicar el cambio social, político, económico y organizacional” (Mantzavinos, North y Shariq, 2004, p.12). Este institucionalismo parte de la idea que los seres humanos, como poseedores de una mente, interpretan y clasifican las experiencias del entorno material, sociológico y lingüístico, creando modelos mentales, que perciben e interpretan la realidad, situándolos poco a poco en la memoria individual y colectiva. Estos modelos mentales se forjan, modifican o estabilizan de acuerdo con interacciones y retroalimentación del ambiente, comprobando si resuelven problemas o si explican suficientemente lo que sucede. A estas interacciones se les conoce como **aprendizaje individual** y puede ser exitoso o de fracaso en medio de las experiencias. Si el modelo mental explica a satisfacción la realidad y da resolución a problemas, se estabiliza cada vez que haya más experiencias similares. De lo contrario es confrontado y al no lograr resolver problemas, se estimula la creatividad para dar a luz nuevos modelos mentales. Un modelo mental cristalizado es una creencia y las interconexiones entre las creencias dan luz a un sistema de creencias (Mantzavinos, North y Shariq, 2004). Vargas dice que este neo institucionalismo es deductivo

porque los actores se auto rigen y crean modelos mentales para explicar sus interrelaciones (Vargas, 2008). En el siguiente nivel del IC, un sistema de creencias ayuda al ser humano a sobrevivir el entorno porque trastoca el **sistema motivacional** (Mantzavinos, North y Shariq, 2004), algo que Olsen (2017) llama proceso de interiorización o identificación, que es clave para aceptar o no un modelo mental y sus reglas (Olsen, 2017). El siguiente nivel es el **aprendizaje colectivo o social**, que se da por compartir modelos mentales en la interacción de actores, creando interpretaciones compartida. Cuando hay interacción de modelos mentales en grupos, las interpretaciones generan conocimiento distribuido y capacidades compartidas. El aprendizaje se da cuando la sociedad es capaz de resolver sus problemas usando estos tipos de conocimiento y transformándolos en conocimiento teórico y práctico a través del tiempo (Mantzavinos, North y Shariq, 2004). Para el IC las instituciones son modelos mentales, porque reflejan reglas de interacción, son ideas compartidas de la realidad, y pueden mutar, ajustarse y crear nuevos modelos mentales (instituciones). Esta dinámica genera acuerdos de comportamiento, confianza, transacciones, intercambio, relaciones de poder, expectativas y compromisos, en medio de valores y conductas. Algunas instituciones (modelos mentales) se vuelven formales, otras se mantienen en la informalidad, y en su devenir se logra división de capacidades, conocimientos y trabajo, lo que da lugar al mercado, los medios de producción y la tecnología (Mantzavinos, North y Shariq, 2004 y Méndez, 2014). En este nivel Olsen (2017) considera **el cambio** como una constante dentro del institucionalismo cognitivo, porque la historia es ineficiente, las variables externas tienen influencia, existe componente de dinámica de vida interna, y porque existen relaciones entre las mismas instituciones. Las instituciones no se comportan de la misma manera frente al cambio, pueden ir más rápido o más lento, siendo capaces de acentuar una idea

o prohibirla. Tales cambios no siempre son formales y la mayoría de las veces se asocian más con las ideas, la fe en ellas, las tensiones y las expectativas (Olsen, 2017).

Con este marco en mente el presente estudio pretende, a partir de los datos encontrados bibliográficamente sobre la cooperación hispano-colombiana, identificar los aportes que representan aprendizajes y cambios en los aspectos diversos de esta relación de actores del SI, durante el periodo de análisis. La idea es también reconocer que tales cambios podrían representar alguna forma de aprendizaje. Es importante reiterar en este punto que, para algunos analistas, este modelo parece que aún necesita más desarrollo (Amaya y Langer, 2015), y frente a este hecho el presente estudio podría ser una contribución a sus aplicaciones. No obstante, con todos los niveles que maneja el IC, el presente estudio solo se concentra en el último de ellos, que tiene que ver con la identificación de cambios resultantes de procesos de aprendizaje principalmente colectivo. La razón de esta decisión es porque abordar los demás niveles en este estudio, requiere un tratamiento minucioso y eventualmente una exploración de fuentes primarias, que no hacen parte del alcance de este documento.

Capítulo 2. Antecedentes de la Cooperación española y colombiana

Una parte de los antecedentes fueron expuestos en la introducción de este trabajo, ubicando particularmente la relación colombo europea como un elemento referente para comprender más las relaciones entre Colombia y España en el marco de la cooperación internacional. A continuación, se enuncian algunos rasgos clave, característicos de los esfuerzos de cooperación de España y Colombia por separado, con los que se puede introducir el capítulo 3, para profundizar propiamente en la relación de cooperación entre estos dos Estados.

2.1 Trayectoria de la cooperación internacional española

Primera fase del desarrollo institucional de la cooperación española:

La cooperación española surge con la democracia en España en 1977, como un intento de emprendimiento transnacional, internacionalización de la empresa española y promoción del crédito internacional. En 1976 nace el Fondo de Ayuda al Desarrollo como primer forjador de estos objetivos, con el que otorgaba cooperación no rembolsable y créditos a países en vías de Desarrollo⁶. En 1981 es considerado un país de renta media por parte del Banco Mundial, cambiando su rol de país receptor a país donante. En 1983 España sale de la lista de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En 1985 crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPI) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (Castrillón, 2016; Calabuig y Gómez-Torres, 2010). Entre 1977 y 1986, acontece el periodo que Castrillón (2016) llama la primera fase del desarrollo institucional de la cooperación española.

⁶ créditos del fondo de ayuda al desarrollo – FAD

Segunda fase del desarrollo institucional de la cooperación española:

En 1986 España se incorpora a la Unión Europea, y en 1988 crea la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID), que depende de Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde allí realiza Planes anuales de cooperación internacional (PACI) y Planes Directores de Cooperación (PDC⁷). En 1991 forma parte de la Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), donde empieza a situarse como donante internacional. En 1995 se crea el Consejo de Cooperación para el Desarrollo que involucra instancias de administración pública, ONGs, universidades, empresas, y otras fuerzas sociales (Castrillón, 2016; Calabuig y Gómez-Torres, 2010). Este Consejo, junto con la Coordinadora Estatal de ONGs de Desarrollo, logran en 1998 la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. A principios de los 80 el modelo de cooperación descentralizada en España toma fuerza, facilitando más participación de sociedad civil y movilizándolo esfuerzos subnacionales para lograr el compromiso del 0.7% del PIB como aporte de España para la cooperación internacional. La cooperación española es muy sinérgica con la cooperación europea. Hasta aquí se conoce la segunda fase del desarrollo institucional de la cooperación española (Castrillón, 2016; Calabuig y Gómez-Torres, 2010).

Tercera fase del desarrollo institucional de la cooperación española:

El PDC 2001- 2004 tiene como prioridad a Iberoamérica y África Subsahariana. El PDC 2005 - 2008 se delimita aún más, añadiendo esfuerzos en calidad y eficacia. América Latina y el Caribe (ALC) siguen visibles, pero África empieza a ganar mayor interés por la migración a Europa (Castrillón, 2016). 2008 es el año de la crisis financiera mundial, que trajo consigo impactos a las economías de países y regiones más desarrolladas (USA, UE, Japón), en especial

⁷ Los PDC son cuatrianuales

por la bancarrota de entidades financieras. Se dan descensos bursátiles, recesiones de economías industrializadas y deterioro político institucional en Estados como Portugal, España, Grecia e Irlanda. El desempleo en España aumenta⁸ (Daguerre, Fittipaldi, López, 2012). Entre 2009 y 2012 se da el tercer PDC con énfasis en los ODM, la investigación y la innovación (Castrillón, 2016). En 2010 España recortó 23% de su ayuda humanitaria al mundo, año caracterizado por crisis como la de Haití (Rey, 2012). Este mismo año AECID redujo la financiación de ONGs e instituciones nacionales, de un 30% a un 8%, pero su aporte fondos multilaterales (Naciones Unidas) se incrementó del 53% al 70% (Rey, 2012).

Los aportes de las Comunidades Autónomas pasaron de 446 millones de euros en 2009 a 269 millones de euros en 2012, una reducción del 40%. Las entidades locales redujeron un 35% de sus aportes entre 2009 y 2012 con un saldo de 95 millones de Euros⁹ (Gordillo, 2012). En 2012, por exigencia de la Comisión Europea, España realiza el mayor plan de ajuste al gasto público de los últimos 35 años, que implicó un recorte de 16,9% en gastos medio de los ministerios y 54,4% en asuntos exteriores y cooperación internacional. España, antes de 2012, se había convertido en un actor importante en la arquitectura de cooperación internacional (en 2009 era el 7mo mayor donante del mundo). En 2003 tuvo un aporte del 0,46% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la cooperación internacional y luego pasó a un 0,26% en 2011, de los cuales el 15% provenía de las entidades subnacionales. Esta época coincide con el paradigma de la revisión de la efectividad de la AOD, en la que España es analizada y retroalimentada (Daguerre et al., 2012; Gordillo, 2012).

Parte del nuevo enfoque que España dio a la cooperación en ALC, particularmente a los países de Renta Media como Colombia, fue apoyar procesos de fortalecimiento de la institucionalidad, gobernabilidad, administración pública, producción de bienes públicos e

⁸ Desempleo en España: 11,3% y 24,4% entre 2008 y 2012 (Daguerre, Fittipaldi, López, 2012)

⁹ Gordillo diferencia entidades subnacionales de entidades locales.

innovación (Daguerre et al., 2012). Esfuerzos globales como La eficacia de la ayuda al desarrollo, la declaración de París, el programa Accra y el Foro Busan, afirmaron que una buena estrategia de restauración de la cooperación era la armonización por parte de donantes clásicos como Naciones Unidas, Unión Europea y Estados Unidos, a fin de eliminar esfuerzos duplicados, racionalizar la cooperación y alcanzar máximos rendimientos. En este marco la UE esperó que España fuera más capaz de reducir misiones de campo, evitar diagnósticos duplicados, promover formación conjunta, compartir lecciones aprendidas, construir comunidades de prácticas, evitar fragmentación excesiva del trabajo, focalizar regiones – procesos – sectores, y coordinar la cooperación subnacional (Daguerre et al., 2012).

En este contexto de ajustes el sector privado (corporaciones, empresas, multinacionales) se empieza a hacer más visible. La crisis trajo recortes en la cooperación española en sus entidades vinculadas en ALC¹⁰ (Daguerre et al., 2012). Entre 2013 y 2016 se implementa el cuarto PDC con énfasis en veintitrés países de ALC, África, y Oriente próximo. En 2015, con la presión de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno español hace modificaciones a los Fondos de Ayuda al desarrollo (FAD - fundados en 1976), mencionados antes como créditos del gobierno. La razón fue el incremento de la deuda externa que estos créditos provocaban en varios países “beneficiarios de la cooperación española”, lo que algunos llamaron la “paradoja de enriquecimiento del donante”. Estos créditos obligaban su devolución por medio de la compra de bienes y servicios españoles. Desaparecieron el FAD y apareció el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) como un instrumento de cooperación no rembolsable. Las ONGs

¹⁰ Las mas afectadas: El Centro de Estudios para ALC y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), el Programa Jóvenes Cooperantes y las Becas MAEC (Daguerre et al., 2012).

españolas han tenido un papel predominante en la reflexión e incidencia pública, logrando tal impacto, que hoy ellas son canal predominante de cooperación española (Castrillón, 2016).

Análisis:

Esta lista de sucesos deja ver como la institucionalidad de la cooperación internacional Española ha sufrido cambios y ajustes, revisiones y adaptaciones, lo que refleja un comportamiento similar al señalado por el institucionalismo cognitivo. En alguna medida, aprender no es solo un asunto progresivo, sino que algunas veces puede ser de retroceso porque las variables del contexto así lo demandan y los actores involucrados (en este caso los tomadores de decisión en la cooperación Española principalmente) necesitan revisar sus ideas para recrear los nuevos modelos mentales y hacer que funcionen frente a un contexto cambiante (Mantzavinos, North y Shariq, 2004 y Méndez, 2014).

Resalta una línea de fuerte involucramiento de diversos actores en los procesos de consolidación institucional, casi como si varias instituciones (modelos mentales), al interactuar con otras instituciones, son capaces de crear nuevos modelos mentales, o como dice el IC, sistemas de creencias. Una de esas creencias podría decirse que la Cooperación internacional es un instrumento de política internacional que requiere una articulación de varias organizaciones del sistema estatal, sociedad civil y sector privado.

2.2 Antecedentes recientes de la cooperación internacional en Colombia

La lucha contra el narcotráfico y el conflicto interno logra su mayor atención internacional en el gobierno de Pastrana, con un modelo bilateral, militar, de “mirada al norte”, que se mantuvo hasta los dos gobiernos de Uribe (Rueda y Osorio, 2019). Santos posibilita un giro y da protagonismo a otros cooperantes, como la Unión Europea, logrando hacer más visible al país¹¹

¹¹ Según el Índice de presencia Global, Colombia se mantuvo con baja visibilidad internacional durante el periodo de 1990 y 2010. Solo a partir del 2010 se sitúa con mayor interés para la comunidad internacional (Rueda y Osorio, 2019)

(Rueda y Osorio, 2019). La cooperación en Colombia ha tenido diversas entidades responsables. Según Acción Social (2008), APC Colombia (2016) y Nivia-Ruiz (2012) los siguientes hitos resumen el proceso institucional de cooperación internacional en Colombia (tabla 5):

Tabla 5. Hitos de la Cooperación en Colombia

| Año | Suceso |
|------|--|
| 1958 | Creación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (COMPES), adscrito a la presidencia, con la Secretaría ejecutiva en el DANE. Entre sus objetivos estaba el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por países amigos y entidades internacionales. |
| 1989 | Creación de la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI), del Departamento Nacional de Planeación |
| 1992 | Creación de la Dirección General de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores |
| 1995 | Creación del Consejo Nacional de Cooperación Internacional |
| 1997 | Creación del documento CONPES 2968 Lineamientos para la consolidación de la cooperación como instrumento de apoyo al desarrollo |
| 1997 | Creación de la Agencia Colombiana de Cooperación internacional – ACCI. En 1999 fue Adscrita al Ministerio de relaciones Exteriores, y en 2003 fue Adscrita a la Presidencia de la Republica |
| 2003 | Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica – DPAR, administra y promueve la cooperación internacional desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. Primer intento de crear el Sistema Nacional de Cooperación de Colombia con organismos nacionales y territoriales. |
| 2005 | Creación de Acción Social, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional |
| 2011 | Creación de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia), como entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. |

Fuente: Elaboración propia con datos de Acción Social (2008), APC Colombia (2016) y Nivia-Ruiz (2012)

En 2003 se da la idea de un Sistema Nacional de Cooperación con participación de entidades territoriales y nacionales, pero solo hasta la aparición de la APC Colombia se logra tener un ente rector que lo articule incluso con actores internacionales (Acción Social, 2008; APC Colombia, 2016b; Nivia-Ruiz, 2012; Grandas y Prado, 2016).

La ilustración 4 muestra la composición de este sistema. La APC Colombia ha establecido su Estrategia de Cooperación Internacional, como documento cuatrienal articulador del Plan Nacional de Desarrollo y los esfuerzos de cooperación internacional. Los más recientes corresponden a los periodos 2012-2014 y 2015-2018 (APC Colombia, 2018c).

Ilustración 4: Sistema Nacional de Cooperación Internacional – Colombia 2011



Fuente: APC Colombia, citado por Baracaldo (2015)

En las tablas seis a nueve se ve parte del comportamiento cuantitativo de la cooperación internacional hacia y desde Colombia, según datos de informes gerenciales del sitio web de la APC Colombia (entre 2012 y 2018). El modelo de reporte de la APC Colombia entre 2012 y 2014 fue más o menos heterogéneo, pero los informes no arrojan siempre datos precisos. El 2015 es el año que se empiezan a diseñarse los fondos multidonantes y desde entonces los reportes de APC Colombia se caracterizan más por descripción del uso de los fondos.

Tabla 6. Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – 2012-2014

| Años | TOTAL, Cooperación | DEMANDA | | | | | | | | OFERTA |
|------|--------------------|---------------|-----|-----------------|-------|-----------------|-------|---------------------|------|---------------------|
| | | AOD | | Privados / ONGs | | Descentralizada | | Cooperación Sur-Sur | | Cooperación Sur-Sur |
| | | Dólares | % | Dólares | % | Dólares | % | Dólares | % | Dólares |
| 2012 | \$583,000,000 | \$546,196,667 | 94% | \$24,757,762 | 4,25% | \$3,239,609 | 0.56% | \$8,805,962 | 1.5% | \$8,800,000 |
| 2013 | \$594,981,564 | \$513,400,000 | 86% | \$71,161,000 | 12% | \$1,420,564 | 0.24% | \$9,000,000 | 1.5% | \$8,761,441 |
| 2014 | \$575,700,000 | \$511,100,000 | 89% | \$59,426,739 | 10% | \$ - | 0.00% | \$5,200,000 | 0.9% | \$7,021,353 |

Fuente: Elaboración propia con base en los informes APC Colombia entre 2012 y 2014. Los datos en rojo son interpretación propia porque no hay precisión sobre ellos en los reportes consultados, o para la conversión a dólares se hizo utilizando una tasa de cambio oficial promedio anual

Tabla 7. Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – 2015-2018

| Año | TOTAL, Cooperación – Dólares | Enfoque de Proyectos | | | |
|------|------------------------------|----------------------|-----------------------------|---|--------------|
| | | Construcción de Paz | Desarrollo Rural Sostenible | Conservación y sostenibilidad ambiental | Otros |
| 2015 | \$529,635,711 | 34.4% | 30.7% | 18.5% | 16.4% |
| | | \$182,278,182 | \$162,398,414 | \$ 98,126,419 | \$86,832,696 |
| 2016 | \$635,459,328 | 69.0% | 24.0% | 3.0% | 4.0% |
| | | \$438,466,936 | \$152,510,239 | \$19,063,780 | \$25,418,373 |
| 2017 | \$663,987,582 | 48.0% | 30.0% | 15.0% | 7.0% |
| | | \$318,714,039 | \$199,196,275 | \$99,598,137 | \$46,479,131 |
| 2018 | \$313,004,668 | 41.7% | 25.3% | 17.9% | 15.1% |
| | | \$130,429,045 | \$79,252,782 | \$56,153,037 | \$47,169,803 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes APC Colombia entre 2015 y 2018

Tabla 8. Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – 2015-2018

| Año | Cantidad en contrapartidas | Cantidad de CI apalancada | Donaciones en especie | Cooperación Sur-Sur |
|------|----------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------|
| 2015 | \$ 3,185,843 | \$ 9,841,850 | \$ 512,490 | \$ 3,935,792 |
| 2016 | No determinable | \$ 1,939,069 | \$ 2,097,218 | \$ 3,396,242 |
| 2017 | \$ 1,528,722 | \$ 3,357,576 | \$ 2,614,511 | No determinable |
| 2018 | \$ 1,001,573 | \$ 1,033,796 | \$ 2,436,132 | \$ 2,187,738 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes APC Colombia entre 2015 y 2018. Los datos en rojo son interpretación propia porque no hay precisión sobre ellos en los reportes consultados, o la conversión a dólares se hizo utilizando una tasa de cambio oficial promedio anual. Las cifras monetarias son en dólares estadounidenses.

Tabla 9. Cooperación Internacional en Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional Fondo Post Conflicto

| Fondo de Fondos (Para la Paz – Post Conflicto) a 5 años | Aportante | 2016 | 2017 | Proyectos a 2017 | 2018 | Proyectos a 2018 |
|---|-----------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Naciones Unidas | \$ 14,398,872.00 | \$ 80,554,892.00 | 25 | \$ 85,668,040.00 | 107 |
| | Banco Mundial | \$ 6,500,000.00 | \$ 6,500,000.00 | 1 | \$ 7,100,000.00 | 5 |
| | Unión Europea | \$ 59,032,000.00 | \$ 86,475,519.00 | 7 | \$ 96,408,319.00 | 13 |
| | BID | \$209,600,000.00 | \$ 211,000,000.00 | 1 | \$208,750,000.00 | 4 |
| | TOTAL | \$289,530,872.00 | \$ 384,530,411.00 | 34 | \$397,926,359.00 | 129 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes APC Colombia entre 2015 y 2018. Las cifras monetarias son en dólares estadounidenses.

Desde el año 2016 el Colombia creó el Fondo para el Post conflicto como la bolsa que recibiría todos los aportes de cooperación internacional con enfoque exclusivo para la

implementación de los componentes del acuerdo de paz firmado en 2016 (APC Colombia, 2016b; APC Colombia, 2017b; APC Colombia, 2018c). Desde un punto de vista más cualitativo, cada año de cooperación, a la luz de los informes de la APC Colombia para el periodo 2012 a 2018, puede resumirse con las siguientes características:

Año 2012:

En este año se reporta manejo de AOD, cooperación descentralizada, alta participación de ONGs internacionales, y articulación de proyectos con las prioridades de Cooperación Internacional. Volumen significativo de cooperación Sur-Sur y Triangular donde Colombia es receptora pero principalmente cooperante donante o cooperante de aporte técnico. Esta cooperación de oferta se caracteriza por programas bilaterales, asistencia internacional, estrategias – mecanismos - alianzas regionales, y el fortalecimiento de las buenas prácticas (APC Colombia, 2012).

Año 2013:

Se denota mayor diferenciación entre esfuerzos de demanda y oferta dentro de la Cooperación Internacional. **La demanda** sitúa esfuerzos de cooperación bilateral, multilateral, descentralizada, fuentes no oficiales, sur – sur, y donaciones en especie. Se enmarcan 6 áreas estratégicas de implementación: víctimas, gobernabilidad, oportunidades, ambiente, gestión del riesgo y competitividad. **La oferta**, sitúa esfuerzos bilaterales (Colombia hacia otros países), regional, de sistematización de buenas prácticas, asistencia humanitaria, cooperación triangular y alianzas estratégicas (APC Colombia, 2013).

Año 2014:

Año de énfasis en el fortalecimiento interinstitucional territorial y nacional, con miras a mayor coordinación y capacidad técnica de ejecución de proyectos y programas de cooperación.

Se mantienen líneas de demanda y oferta. Hay énfasis en sistemas internos de calidad y gestión, con miras a su posicionamiento (APC Colombia, 2014b).

Año 2015:

Inicia la era de reportes sucintos, más gráficos que narrativos, con poco desarrollo de ideas y análisis. Se estructura la oferta y demanda, con protagonismo del fondo de paz, sus aliados y los diversos proyectos donde se aplican estos fondos. Se describe el impacto geográfico interno de la cooperación internacional por tipo de proyecto. Para cada uno de los tres temas enfocados para el postconflicto, se bifurcan los esfuerzos de AOD y Cooperación Sur-Sur. Se alcanza una cúspide de relaciones Sur-Sur y Triangular con setenta y cinco países. Por primera vez se reportan los proyectos de contrapartida, que reciben aportes de la cooperación internacional y de instancias gubernamentales de Colombia. Se evidencian detalles de donaciones en especie mostrando donantes internacionales y organizaciones de la sociedad civil con fuerte capacidad en este campo. Hay esfuerzos por posicionar al país como activo en la categoría Sur-Sur y Triangular. Este tipo de cooperación es cada vez más fuerte en ALC (APC Colombia, 2015a).

Año 2016:

Se ven avances en la administración y aplicación de fondos para el postconflicto y la cooperación Sur-Sur. Se decide transformar la sistematización de las buenas prácticas en un programa denominado “Saber Hacer Colombia”, para consolidar metodologías y estrategias de documentación y difusión. Aparece el programa de “español como lengua extranjera” por el que APC Colombia coordina intercambios con Asia. Se identifica más el FOCAI como el fondo de cooperación y asistencia internacional que canaliza recursos hacia la cooperación Sur-Sur y Triangular. Se posiciona el modelo de Cooperación Col-Col, que fortalece el intercambio de

saberes, capacidades y experiencias entre regiones del país con apoyo de fondos de cooperación internacional y énfasis en la construcción de paz (APC Colombia, 2016b).

Año 2017:

Se evidencia la vinculación del sector privado a la cooperación internacional. Resalta el aporte de la fundación Buffet para el desminado humanitario y la aparición en escena de Emiratos Árabes como nuevo donante con interés para el post conflicto y el fortalecimiento de las Pymes. Hay más detalles sobre el fondo multidonante, señalando los países donantes. Se formaliza estrategia entre Colombia y Asia Oriental para enseñanza del español como idioma extranjero. Se hace un acápite sobre la intervención humanitaria en Mocoa. Se reportan avances frente a metas establecidas para 2015-2018 (APC Colombia, 2017b).

Año 2018:

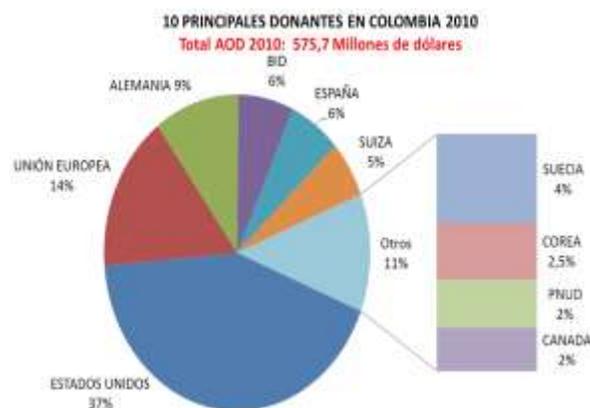
Hay un balance de logros globales 2015-2018, así como proyecto a proyecto en el marco de los esfuerzos para el post conflicto (APC Colombia, 2018c). En el reporte APC Colombia (2014b), así como Baracaldo (2015), se señala que en 2010 Colombia es declarada un país de renta media, lo que transforma su rol de país receptor de la cooperación, a un país igualmente donante. Los informes de APC Colombia entre 2012 al 2018, y de forma más explícita, Baracaldo (2015), explican que la forma de manejo de esta transición está en la diversificación de socios que ayude a reducir el impacto por la disminución proyectada de fondos de cooperación, dada esta nueva condición para el país (Baracaldo, 2015). La AOD se ha enfocado en los últimos años hacia países de renta baja, a fin de lograr alcance significativo en los objetivos de desarrollo sostenible, pero a la vez, la crisis económica global ha impactado la capacidad de los países donantes, reduciendo sus aportes cada vez más. Para Estados como Colombia la cooperación internacional ha sido un salvavidas para alcanzar a responder a las

necesidades y prioridades del gasto público, y reducir las brechas sociales y estructurales (aun en un contexto de post acuerdo de paz). El camino que queda entonces es el cambio de paradigmas de negociación para no perder la contribución que sigue ofreciendo la Cooperación internacional, así sea menor cada vez (Baracaldo, 2015). Baracaldo (2015) consideran que, en medio de esta encrucijada, la cooperación hacia Colombia debería enfocarse en los aspectos relacionados con el comercio, la industria, el turismo, la ciencia, la tecnología y la innovación, por el desarrollo económico que representan para el país, y no tan solo invertir en las brechas sociales y de bienestar. En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Colombia reconfiguró esfuerzos para llegar a ser parte de la OCDE, asunto que había solicitado en 2011 y que en 2013 ya había recibido la invitación. Durante el 2014 se hicieron evaluaciones de respectivos comités para cumplir con el proceso, y en mayo de 2018 se logra finalmente la vinculación de Colombia a la OCDE como socio número 37 (Baracaldo, 2015; BBC, 2018).

Otro manejo que ha tenido Colombia en este contexto es el aprovechamiento del auge de la cooperación descentralizada. En este escenario se han caracterizado los gobiernos de España (Vasco, Navarra, Valenciana, Vizcaya, Rioja, Córdoba, Gijón, Madrid), Alemania (Renana de Neuss), e Italia (Toscana), como principales cooperantes descentralizados con Colombia (APC Colombia, 2012; APC Colombia 2013; APC Colombia, 2014b). Al final del periodo de este análisis se nota que Colombia ha logrado modificar su “mirada hacia el norte” con una mayor diversificación de cooperantes.

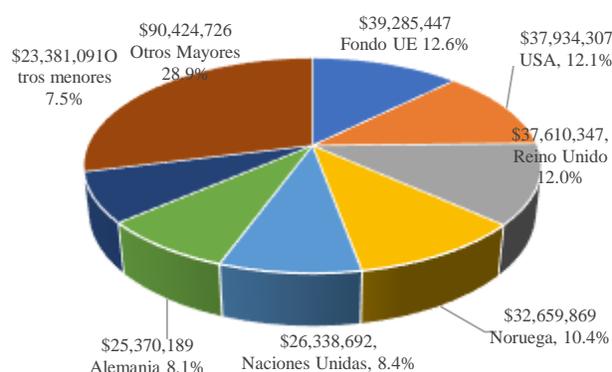
Las ilustraciones tres y cuatro ayudan a comprender esto:

Ilustración 2. Portafolio de donantes para Colombia en 2011



Fuente: Nivia-Ruiz, 2012, p. 7, citando a Acción Social, 2011

Ilustración 3. Fuentes Principales de Cooperación Internacional para Colombia - 2018 - Dólares Estadounidenses



Fuente: Elaboración propia con base en datos de APC Colombia (2018c), p. 12. Los conjuntos de Otros: Uno involucran a Suecia y Unión Europea, otro a Canadá, Francia, España, Corea, Japón, con participación menor

Análisis:

El IC afirma que los modelos mentales se consolidan a medida que las variables del entorno de un actor o grupo de actores retroalimentan la interacción que se tiene con la realidad, afirmando su funcionalidad, y evidenciando si efectivamente resuelven o no los problemas establecidos (Mantzavinos, North y Shariq, 2004 y Méndez, 2014). En el caso colombiano la crisis de la Cooperación internacional no se puede asociar principalmente por el factor financiero detonado en 2008 en Estados Unidos y Europa, sino muy particularmente por el cambio mismo del paradigma que establece un gobierno en particular. Baracaldo (2015) así como Rueda y Osorio (2019), son sutiles en señalar que el interés por una mayor inversión internacional en Colombia podría ser uno de los mayores detonantes para promover el cambio en el modelo mental que regía la cooperación en Colombia, así como el hecho del progresivo crecimiento económico del país y su salto a convertirse en un país de renta media. Esto también se hace evidente en la estructura y práctica de las instituciones relacionadas con la Cooperación Internacional en Colombia, las cuales, no evidencian suficiente nivel de reflexión y apropiación

de lecciones de nivel institucional, para asimilar el cambio¹². Esto es notorio en los baches de información de los reportes entre 2012-2014 y 2015 -2018, así como en la discontinuidad en la estructura manejada para los mismos producidos por la APC. En este caso el aprendizaje es un proceso confuso, pero de todos modos se da el permiso de hacer cambios y ajustes, con otro énfasis, ya no tanto en las fuentes sino en los fines de la financiación. Aquí cabría la pregunta si luego de tantos años de conflicto y esfuerzo enfocado en la búsqueda de apoyo internacional en este asunto, a Colombia ¿le cuesta trabajo re entender y descubrir cuál puede ser la mejor lógica de abordaje y manejo de la cooperación internacional para la construcción de paz? Este es un interrogante que por su grado de importancia requiere un abordaje más amplio de otras variables que no son el objetivo de este estudio, pero plantearlo acá deja ver, de todos modos, que los aprendizajes y cambios se han venido dando de la mano, lo que es un asunto que se correlaciona muy bien con el Institucionalismo Cognitivo (Mantzavinos, North y Shariq, 2004 y Méndez, 2014).

¹² Por razones de estructura de este trabajo en el capítulo siguiente se desarrollan mar argumentos para esta afirmación, y se retoman en el capítulo especializado para el análisis conjunto.

Capítulo 3. Caracterización de la cooperación internacional española en Colombia durante el periodo 2012-2018

Este capítulo describe las evidencias asociadas a la relación de cooperación internacional hispano-colombiana, señalando asuntos que estén más conectados con la reflexión para el aprendizaje y el cambio. El lector encontrará que los primeros años del periodo de análisis exponen más detalles porque para esas temporalidades existen más referentes bibliográficos disponibles y publicados.

3.1 Hitos de la cooperación de España con Colombia entre 2012 y 2018

El primer convenio bilateral de cooperación entre España y Colombia se celebró en 1979 al cual se le dio complemento en 1989. Desde 1958 el Estado Colombiano celebra acuerdos de cooperación con otros Estados, y desde entonces estableció la creación de Comisiones Mixtas de Seguimiento de Cooperación, con delegados binacionales, para evaluar y encaminar los procesos de cooperación. Luego de la constitución de 1991, Colombia firma un acuerdo general de cooperación y amistad con el Reino de España con alcances políticos, económicos, comerciales, científicos, tecnológicos, educativos, culturales, jurídicos y consulares (Castrillón, 2016). Desafortunadamente las actas disponibles de las comisiones mixtas son limitadas y las pocas disponibles se encuentran esparcidas en el sitio web de AECID, APC Colombia, Cooperación Española y otras entidades nacionales en Colombia.

En julio de 2000, el presidente Pastrana, en un esfuerzo por buscar apoyo internacional para los diálogos de paz, la sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo de diversas regiones del país, logra reunir el grupo de apoyo al proceso de paz en Madrid, junto con un aporte de la AOD de 100 millones de dólares por parte del gobierno español, 600 millones de dólares en préstamos del BID, Japón y USA, y 171 millones en AOD desde USA y Naciones Unidas. Aunque la meta eran

1.000 millones de dólares, finalmente este paquete de cooperación se reconoció como el componente “social” del Plan Colombia. Esta connotación fue rechazada por el Parlamento Europeo en febrero de 2001, pidiéndole al gobierno colombiano separar las conversaciones bilaterales con Estados Unidos sobre el Plan Colombia, de otro tipo de cooperación donde se involucren recursos de la UE o de sus países miembro. El motivo de esta solicitud es el contenido y carácter militar y bélico del acuerdo entre Colombia y USA. Para la UE el Plan Colombia es una contradicción al enfoque de derechos humanos que ellos persiguen¹³. En paralelo, en junio de 2001, la Comisión Mixta de seguimiento hispano colombiana tuvo su quinta reunión (V acta) para hacer seguimiento a los acuerdos de cooperación bilateral (Castrillón, 2016).

Aunque no de forma tan directa, el gobierno español, por medio de la representación de la Unión Europea, así como los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Japón, México, Noruega, Suiza, Estados Unidos de ALC, y las organizaciones ONU, Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, FMI y Banco Mundial, el 10 de julio de 2003, se dieron cita en Londres para examinar la situación en Colombia y reafirmar el apoyo político al Gobierno de Colombia frente a los retos del terrorismo, narcotráfico, violaciones de los derechos humanos, violaciones al derecho humanitario internacional y crisis humanitaria (Castrillón, 2016). A continuación, se desarrollan algunos sucesos principales que marcaron los esfuerzos de cooperación internacional del gobierno español en el territorio de Colombia, intentando cobijar el periodo establecido para este análisis. Es importante mencionar que la mayor fuente de la información proviene de la página web de la AECID Colombia, que es

¹³ Hubo una experiencia particular en 2002, donde la embajada de Suecia se negó a recibir un taller de capacitación sobre “acción sin daño” bajo el liderazgo del escritor de este documento, pues para esa fecha este se encontraba vinculado laboralmente con una ONG que estaba señalada de recibir fondos de cooperación del Plan Colombia.

la que ha tenido más cuidado de los documentos históricos de los procesos en España y el mundo, principalmente desde 2001. Otras fuentes se señalan cuando sea pertinente:

Año 2012:

España es el 5to donante bilateral de Colombia. Aporta el 3,6% de la AOD total para el país. 100% de la cooperación descentralizada registrada es de entidades subnacionales de España. Suramérica es la tercera región de inversión de la AOD española con un 14% del total de aporte¹⁴. Es un año tenso, de transición, con cambio de gobierno en España y cambio del PDC, lo que implica una redefinición de prioridades para la Región. En cuanto a la Cooperación reembolsable, Colombia recibió 15 millones de dólares este año para promover Pymes en el sector de las tecnologías de información y comunicaciones¹⁵ para generar empleo, tejido empresarial, cohesión social y contribuir a la reducción de la desigualdad. En lo humanitario Colombia está dentro del segundo grupo de prioridades de la cooperación española en este ámbito (Cooperación Española, 2012). Este año también se da la negociación de la agenda de cambio de la política de desarrollo de la Unión Europea, que afecta la cooperación española. Los resultados del IV foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda de Busan de 2011, establecieron la necesidad de fortalecer la cooperación sur- sur y triangular a partir del 2012, algo que la cooperación española hace consciente (Gobierno de España, 2012). La cooperación española empieza a usar el término “países de salida” como parte de los criterios para enfocar la cooperación internacional en el marco de una crisis económica global. Según el plan de la cooperación española para Colombia en el 2012 se esperaba proveer: 21.6 millones de Euros de AOD¹⁶, 54% de Entidades Locales y Comunidades Autónomas, 44,6% del Ministerio de Asuntos

¹⁴ África primero, luego Centroamérica

¹⁵ Fondo Amerigo Ventures Colombia

¹⁶ En términos comparativos el aporte de España a Colombia en 2009 fue de 100 millones de Euros.

Exteriores y de Cooperación y 1,3% de Universidades. En cuanto al destino, 81,9% era para infraestructura y servicios sociales, 4,4% para Servicios Económicos, 8,1% en Sector Productivo, 5,6% en Multisectorial. El balance de aportes reportados entre 2011 y 2012 fue de \$68.890.817 euros. (Gobierno de España, 2012; Cooperación Española, 2012). Algunos proyectos y documentos producidos en este periodo que resalta para ser descritos acá son:

- Proyectos de agua y saneamiento, en el marco de esfuerzos de Euro Social, pero en 2012 no hubo ejecución en Colombia (Cooperación Española, 2012; APC Colombia, 2012). De los 800 millones de Euros para ALC, este año Colombia recibió 58.3 millones del Fondo de Cooperación para Agua y saneamiento - FCAS, equivalentes al 7,29% del total para la región.
- Evaluación técnica al proyecto “Fortalecimiento del gobierno propio de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, contribuyendo al ordenamiento territorial ancestral de la Sierra nevada de Santa Marta, desde sus principios y prácticas culturales, Fase I, II, III, IV y V”. Este proyecto contiene un segmento de lecciones y reflexiones dirigidas a AECID como cooperante del proyecto (Mendoza, s.f).
- Desde el grupo de seguimiento a la declaración de París (Naciones Unidas, 2003), la CAD de la OCDE realiza un ejercicio de evaluación intermedia al plan 2009-2012 de AECID, con recomendaciones y lecciones clave para la transición de la cooperación española.
- Se resalta el esfuerzo institucional por promover el Día internacional de la no violencia contra las mujeres y el IX informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia” donde se analizan las dinámicas del conflicto armado en Colombia, el modelo económico vigente, las apuestas de “locomotora minera y agrícola”, y sus diversos impactos (AECID, 2014a).

- Resaltan las siguientes guías metodológicas: La “Guía para desarrollar estrategias de reintegración basadas en la comunidad”, resultado de la sistematización de experiencias de reintegración en medio del conflicto entre 2008 y 2011 (Programa Promoción de la Convivencia, Fondo de Justicia Transicional, 2012). Otra es la “Guía metodológica de práctica para la vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva” para empresas que buscan elevar su potencial y calidad de servicio (AECID, 2012). Está también el “manual de cultivo de ostra de mangle”, como proyecto piloto en el golfo de Urabá para la promoción de la pesca artesanal, la acuicultura y el desarrollo comercial de la región (Ríos, de Labra, Ariza, Martínez, 2012). El Ministerio de Justicia y el Derecho de Colombia se articuló en procesos de fortalecimiento de la presencia del Estado en territorios afectados por el conflicto interno, aprovechando la “guía para la incorporación e implementación de la política de acceso a la Justicia en los Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales” (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2012a; Ministerio de Justicia y el Derecho, 2012b). AECID en conjunto con la universidad de Cartagena desarrolló un estudio a partir de prácticas y opiniones periodísticas, para la reivindicación de los derechos de la población negra, palenquera, afrocolombiana y afrodescendiente, con el fin de promover relaciones de equidad y reconocimiento. Los resultados se exponen en la publicación “Los imaginarios sobre lo ético racial negro en la agencia noticiosa (León, Padilla, Rodríguez, 2012).
- La cooperación española ha monitoreado el comportamiento de noventa y tres empresas españolas en el territorio colombiano, con el fin de examinar los impactos en la sociedad, y buscar las formas para que se alineen más al compromiso internacional del Pacto Global (Dynamyca ALC, 2012a; Dynamyca, 2012b.).

En 2012 termina el tercer PDC 2009-2012, con un balance de contribuciones de la cooperación española en Colombia tales como: la priorización geográfica en 8 regiones del país, apoyo con un 91% de la AOD de España a los sectores priorizados (Construcción de paz, Género en desarrollo, Crecimiento económico para la reducción de la pobreza, Agua y saneamiento Básico, Ámbito de Acción Humanitaria) y 9% a otros sectores (Gobernabilidad democrática, Migración y desarrollo, Servicios sociales básicos, Sostenibilidad ambiental, Cultura y desarrollo). Se destaca la cooperación por medio de ONGs españolas, fondos multilaterales, inversión Bilateral, alguna contribución en investigación para el desarrollo, y ningún monto relacionado con cooperación sur – sur o triangular (Cooperación Española, 2014a). El documento Memorias 2011-2012 es único en el registro de logros frente a los planes macro propuestos. Sobre los demás documentos mencionados hasta acá, es factible encontrar logros y reflexiones más relacionados con el micro mundo de cada proyecto, experiencia o iniciativa. APC Colombia, para este año, no consolida ni presenta un ejercicio de logros versus planes, aparte de los reportes de gestión con enfoque en resultados globales y poca reflexión sobre aprendizajes. Durante el 2012 el gobierno de Colombia emite su Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 (S.N, 2012) en la que destaca las grandes prioridades para la oferta y la demanda¹⁷. Este documento representa un referente político técnico sobre lo que Colombia persigue con los esfuerzos de Cooperación.

Año 2013:

España es el 9no donante de Colombia y colabora con el 3,16% de la cooperación total recibida. Continúa siendo un donante principal de la cooperación descentralizada. Los bomberos de Barcelona son donantes de fuentes no oficiales con más cantidad de proyectos en Colombia.

¹⁷ Disponible en: http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/67881/1/ENCI_2011_2014.pdf

También son donantes en especie y representan el 30.53% de esta categoría. Durante el 2013 España ha contribuido con 700 millones de dólares enfocados en 4 continentes, en programas de construcción de paz, cambio climático, violencia de género y seguridad alimentaria. De estos, 25.7 millones se invirtieron en Colombia hacia los 4 programas conjuntos (Cooperación Española en Colombia, s.f.). En materia de proyectos, experiencias y memorias se resaltan:

- El proyecto de agua que viene de 2012 (APC Colombia, 2013), iniciado finalmente en marzo de 2013. Se trata de una colectora de aguas lluvias para Santa Marta con un costo de 6,7 millones de euros, de los cuales 5.4 millones son aporte de cooperación española y los demás de contrapartida nacional. Cuenta con cinco canales con más de 3.700 metros que servirá para evacuar aguas lluvias del sector nororiental de la ciudad, beneficiando a familias necesitadas y promoviendo la participación de la mujer en los procesos de apropiación de la obra (Cooperación Española en Colombia, s.f).
- Hay un documento de Memoria que compara lo propuesto en el Marco de Asociación País (MAP 2011-2014), el Plan Director de Cooperación Española (PD 2009-2012), el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2010-2014) y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (S.N, 2012) de Colombia 2012-2014 (Cooperación Española, 2013b).
- Otro documento consolida los aportes e impactos de la cooperación española en sus veinticinco años de existencia, con pocos detalles sobre Colombia específicamente (Cooperación Española, 2013a).
- En 2013 se da una reunión intermedia, entre el acta siete y ocho, de la Comisión Mixta Hispano Colombiana, debido a retos de comprensión en la aplicación del artículo veintinueve del Convenio de Cooperación, con el que se garantiza el derecho de seguridad social de trabajadores que se desplacen entre ambos países (Arenas y Ortiz, 2013). Durante el 2013,

Colombia recibió visita de diputados del parlamento europeo, así como del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España. Estas personalidades interactuaron con proyectos de cooperación española en el territorio colombiano, y contribuyeron al marco de esfuerzos de revisión de la cooperación iberoamericana en lo que se conoció como la Agenda Post 2015 (Cooperación Española en Colombia, s.f.).

- Este año AECID celebró veinticinco años de fundada y en honor a ello se destaca la presentación de “El plan nacional integral para las mujeres - una vida libre de violencias” como resultado de un proyecto financiado de cooperación entre AECID, la Alta consejería Presidencial para la equidad de mujer y la Alcaldía de Cali, con una inversión de 230 millones de pesos (Cooperación Española en Colombia, s.f.).
- Este año también se presentó el “Modelo de seguridad alimentaria y nutricional con pertenencia étnica” como parte del programa “infancia, seguridad alimentaria y nutrición” que tuvo un poyo de 7,5 millones de dólares por medio del Fondo PNUD – España, como un aporte de cumplimiento de los ODM. Este programa existe desde 2008 en 58 comunidades de 9 municipios de Chocó.
- Hubo una reunión de intercambio de experiencias entre expertos humanitarios, a modo de reflexión, sobre las apuestas humanitarias actuales y la contribución que podría hacer la cooperación española. También se realizó una exposición de modelo de vida, de cincuenta y cinco mujeres lideresas del territorio nacional (Cooperación Española en Colombia, s.f.).
- La Secretaria General Iberoamericana y AECID organizaron un seminario sobre renovación de la cooperación iberoamericana como antesala a la cumbre iberoamericana, con participación de personalidades del parlamento europeo y de la cooperación española. En este espacio se registran reflexiones en torno a la crisis global y las transformaciones en los

modelos y enfoques de la cooperación para la región de ALC. Se vuelve a señalar la necesidad de fortalecer la cooperación sur-sur y triangular. Un conjunto de veinte ponencias fue sistematizado entre las cuales se destaca a José Antonio Sanahuja, académico y pensador renombrado sobre la cooperación y las relaciones internacionales (Garriola, Garranzo, Ruiz, 2013). Este evento y memorias son uno de los esfuerzos más predominantes durante el 2013 para analizar el cambio y reflexionar sobre los aprendizajes. Aunque el evento sucedió en España, los aprendizajes y reflexiones son promovidas por AECID en Colombia.

- En cuanto a esfuerzos por la equidad de género, los derechos humanos y la justicia, la cooperación española, durante el 2013 destaca: 1. El sexto informe sobre el proceso de desmovilización y reintegración de grupos armados ilegales y la ejecución y aplicación de la ley de justicia y paz - desarrollado por el Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax; 2. La guía para la formulación de políticas públicas y proyectos de desarrollo con enfoque en derechos humanos; 3. El Cuaderno Guía de los principios rectores ONU sobre empresas y derechos humanos; y 4. La caja de herramientas para la equidad de género de la cooperación Española en Colombia. El primero analiza impactos en las prácticas por la ley de Justicia y Paz, así como los retos de la plena aplicación en áreas penales, procesos especiales, reparación de víctimas, restituciones de bienes, justicia transicional, enfoque diferencial, desmovilizaciones, violencia, dimensionamiento logístico y de capacidad institucional y las implicaciones al presupuesto de la nación (CITPax, 2013). El segundo aporta al enfoque en derechos, las implicaciones a la participación y diseño de políticas públicas y las recomendaciones para los procesos de sistematización de tales experiencias. (Salinas, Zambrano, 2013). El tercer documento acerca las temáticas de derechos al mundo empresarial y es realizado con la participación de Cooperación Española, programa

presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario de Colombia, ANDI, Pacto Global Colombia, Fundación Ideas para la Paz, entre otros participantes en Bogotá, Medellín y Cali (Carneiro, Cordero, Cordero, Vidal, 2013). El cuarto documento es un conjunto de módulos que orientan principios para el diseño de proyectos de desarrollo con enfoque de género, diversidad racial, saneamiento básico y accionar humanitario (AECID, 2013a).

- Este año, el sitio web de infodefensa.com, una compañía de comunicación especializada en defensa y seguridad desde 1989, publica en noviembre de 2013 el acuerdo de reuniones de la comisión mixta de defensa hispano colombiano. Esta comisión está acordada desde 2003 pero solo hasta este año se activan sus reuniones. Incluye el intercambio académico de las fuerzas armadas de ambos países (Infodefensa, 2013).
- En 2013 fue entregado por AECID, la Agencia Catalana de Cooperación y el Centro de Memoria Histórica, el informe general de Memoria histórica “¡Basta ya!” Colombia: memorias de guerra y dignidad, como resultado de un esfuerzo de 6 años por parte de un grupo interdisciplinario. Se registra que ONGs españolas en Colombia deciden hacer coalición para promover la construcción de la paz el territorio (AECID, 2013b).
- En 2013 nace el “PDC española 2013-2016”, basado en revisión de evaluaciones y aprendizajes del pasado, tales como los exámenes de pares sobre la Cooperación Española del CAD de la OCDE, la Evaluación intermedia del Plan Director de la Cooperación Española 2009 – 2012 registrada en 2011, el Informe de Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española (2011) y el Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional española para el desarrollo - 2011 (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013). Este PDC plantea que la

Cooperación española se concentrará solo en 3 áreas del mundo¹⁸, incluida Colombia (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013).

Año 2014:

España es uno de los 4 países con los que Colombia celebran “planes de trabajo conjunto” para la cooperación. En 2014 España pasa a ser el 12avo donante de la AOD para Colombia, con 13.7 millones de Euros. Colombia es el país que más recibió AOD de España en ALC en este año. En materia de proyectos, experiencias y memorias se resaltan:

- El aporte de concesión para agua y saneamiento, que viene desde 2009, en 2014 logra impactar a 5 proyectos con cobertura a Santa Marta, 4 corregimientos de Nariño, Sierra Nevada de Santa Marta y Cartagena. Inicialmente esta concesión era un crédito bilateral que luego paso a ser fondo no reembolsable (APC Colombia, 2014b; Nivia y Ramos, 2015, Cooperación Española, 2014b). El proyecto de agua y saneamiento, además de su ejecución, registra un proceso de evaluación final. (Vásquez, 2014). El socio clave para estos procesos de agua y saneamiento básico ha sido el FCAS¹⁹, considerado el mayor instrumento del sector para Colombia. Este fondo busca fortalecimiento institucional, desarrollo comunitario y promoción de este servicio en 19 países de ALC, en zonas periurbanas y rurales, contribuyendo a la reducción de las pobreza y desigualdad. Es un fondo diferenciado que maneja la cooperación española. A 2014 representa un impacto de 67 proyectos por 1.650 millones de euros. Para Colombia tiene, al 2014, un impacto registrado de 300 mil personas, 25 poblaciones y 7 proyectos vigentes (AECID, s.f).

¹⁸ Trece países de ALC y el Caribe, once de África y Oriente próximo, uno de Asia,

¹⁹ Páginas de FCAS dentro de AECID: <http://www.aecid.es/ES/FCAS>.

- Este año Colombia estuvo en la lista de prioridades de acción humanitaria para la cooperación española por la crisis de doble afectación²⁰ en el país. Hay registros que Colombia tuvo acceso a un paquete regional de 10 millones de Euros en conjunto con dos países más para cooperación reembolsable con España. Colombia es sede de uno de los 4 centros de formación técnica de AECID de la Región (APC Colombia, 2014b; Nivia y Ramos, 2015, Cooperación Española, 2014b).
- También hubo un proyecto para el fortalecimiento económico de la cadena de producción de panela en Huila, y no se puede pasar por alto que en 2014 España no aparece como aportante a la cooperación descentralizada, ni a donaciones en especie para Colombia (APC Colombia, 2014b; Nivia y Ramos, 2015, Cooperación Española, 2014b).
- En 2014 acontece la octava reunión de la Comisión Mixta Hispano Colombiana de Cooperación (2014-2015), donde se hace un balance y se expone la medición final del MAP (2011-2014), periodo con énfasis en construcción de la paz. El balance para los 4 sectores establecidos es el siguiente: **a. Construcción de Paz:** 39 intervenciones, 17.55 millones de Euros, 18% de la AOD. **b. Crecimiento económico para la reducción de la pobreza:** 28 intervenciones, 38.34 millones de Euros, 39% de la AOD. **c. Género en Desarrollo:** 13 intervenciones, 5.6 millones de Euros, 6% de la AOD. **d. Agua y saneamiento Básico:** 7 programas en Chocó, Nariño, Santa Marta, Cartagena, Sierra Nevada, 52 millones de Euros. **e. Acción Humanitaria:** 15 proyectos, 15,9 millones de Euros, 16,7% de la AOD. El acta registra una lista de retos vigentes y aspectos a mejorar (Morales y Robles, 2014).
- Segunda medición sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra la mujer - Se trata de un avance frente al primer estudio realizado entre 2009 y 2010, esta vez aplicándolo

²⁰ Doble afectación, debido a desplazamientos por conflicto armado y afectación por inundaciones

a 10 ciudades. Se cambia el concepto “violencia basada en género” por “violencia contra la mujer” por ser más específico. Hace parte del Programa “Estrategia integral para la prevención, atención y erradicación de todas las formas de violencia de género en Colombia”, con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)²¹, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y AECID (Proyectamos Colombia SAS, 2014).

- Desarrollo humano sostenible, construcción de paz desde lo local y eficacia del desarrollo y la cooperación internacional – experiencia del programa ART-REDES del PNUD en Nariño – que es un documento que hace referencia a una estrategia de prevención y construcción de paz que ha funcionado en Nariño, Antioquia, Montes de María, Meta, Huila y Cesar (PNUD, 2014).
- El respeto a los derechos humanos en la práctica empresarial – orientaciones para la debida diligencia – documento que es una continuación del tema trabajado en el 2013 como parte del alineamiento al cuarto PDC 2013-2016 (Carneiro, Cordero, Cordero, Vidal, 2013).
- Selección de especies potenciales de cultivo en el pacífico nariñense – documento producido por el programa Desarrollo con Identidad Regional entre España y Nariño (DIRENA), cuyas entidades socias son: AECID, Agencia de desarrollo local de Nariño, Gobernación de Nariño, Alcaldía de Pasto, Alcaldía de Tumaco, SENA, Universidad de Nariño, Red de Universidades UREL y Agencia de Desarrollo Integral (Direna, AECID, 2019b).

²¹ Hoy es ONU Mujeres

- Guía del docente – Proyecto EME – Emprender en mi Escuela – Educación primaria – documento que facilita herramientas de orientación docente para incentivar el emprendimiento en estudiantes de primaria (Direna y AECID, 2019b).
- Durante el 2014 la cooperación española presentó ejercicios interesantes de evaluación y medición de avances que reflejan los esfuerzos de reflexión, aprendizaje y cambio, tales como: **a.** Revisión intermedia MAP 2011-2014 - Informe Completo, **b.** Síntesis Evaluaciones de MAPs Bolivia, Colombia, El Salvador, y Ecuador, **c.** Evaluación conjunta Programa Español de Microfinanzas para el desarrollo de los servicios financieros a la microempresa en Colombia 2014, **d.** Evaluación final del proyecto “Fortalecimiento institucional en Colombia para que la cooperación internacional contribuya de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de desarrollo y de política exterior”. Los dos primeros documentos sitúan el mismo análisis. La diferencia está que el primero se concentra en los detalles para Colombia, mientras que el segundo intenta hacer análisis comparativos de los 4 países (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2014c; Cooperación Española, 2014d). El tercer documento es una evaluación interesante de un sector de cooperación con cuadros comparativos entre lo planeado y lo logrado y un análisis de tres niveles de toma de decisiones (Cooperación Española, 2015a). El cuarto hace un balance de aportes estratégicos que ha hecho la cooperación española en el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia, así como en sus entidades adscritas. Este esfuerzo es financiado por AECID y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC Colombia (Lozano, Melera, 2014).
- Según Nivia y Ramos (2015), en el 2014 se logró la Guía de Gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica. Colombia fue sede del primer taller regional relacionado siendo

parte del grupo de referencia²². Entre 2010 y 2014 Colombia ha participado en más de 40 proyectos de Cooperación Triangular, pasando de país receptor a país oferente en varias áreas técnicas (Nivia y Ramos, 2015). No es rastreable el aporte que haya hecho España en este tipo de cooperación por medio de, en conjunto con, o hacia Colombia.

Año 2015:

El principal hito de este año es la renovación del Convenio Marco de Cooperación entre España y Colombia, cuya última versión es de 1979²³. En el nuevo Convenio se establecen áreas de cooperación: Cooperación para el Desarrollo, Acción Humanitaria y de emergencias – gestión del riesgo, Educación para el desarrollo y sensibilización, otras áreas acordadas por las partes. Los instrumentos acordados son: programas y proyectos, fondos canasta para armonización con donantes, asistencia técnica, académico, financiera reembolsable y no reembolsable, pymes, por medio de ONGs, fondos globales, multilaterales, ayuda alimentaria, acción humanitaria, cultural, triangular. Se establece la comisión mixta hispano colombiana de cooperación (de nuevo) y la comisión de planificación, seguimiento y evaluación (García y Holguín, 2015b). Este año también se establece el MAP para 2015-2019 que describe antecedentes, análisis de la situación actual y decisiones estratégicas. Este nuevo MAP dice que entre 2011-2014, la cooperación española aportó 99 millones de Euros, con participación de 10 ministerios españoles, 14 comunidades autónomas, 75 entidades locales, 141 organizaciones de la sociedad civil, 32 universidades, y varias empresas españolas. Los sectores impactados: infraestructura social y de servicios (77 millones), gobierno y sociedad civil (30 millones), agua y saneamiento básico (casi 22 millones), prevención y resolución de conflictos (12 millones), servicios productivos y acción

²² Conformado por Argentina, Salvador, España, Honduras, Uruguay y Colombia

²³ Así como el acuerdo complementario de 1988

humanitaria (10 millones cada una)²⁴. Este reporte destaca que el año de mayor cooperación fue 2009 y desde entonces el aporte ha disminuido (Cooperación Española, 2015b). Según APC Colombia, este año España contribuye con el 6% de los proyectos de desarrollo rural sostenible, uno de los 3 grupos de proyectos del fondo para el postconflicto. No participa en los otros proyectos, ni contribuyó con cooperación descentralizada ni donaciones en especie durante el 2015 (APC Colombia, 2015a). Algunas memorias, documentos y experiencias para resaltar este año son:

- **a.** Plan de manejo para la producción sostenible del recurso de piagua en el pacífico nariñense (DIRENA, 2015). **b.** Informe Final – Evaluación del plan de actuación sectorial género (PAS) en desarrollo de la AECID en Colombia, que presenta resultados con base en información de Cali, Medellín, Cartagena, Quibdó y Pasto (Castaño, Pineda, Peña, 2016). **c.** Análisis de riesgos en cuatro sectores económicos -Agroindustria, Extractivo, Obras públicas, Servicios públicos – debida diligencia en derechos humanos (Sustentia Innovación Social, 2015). **d.** Programa de escuelas taller de la cooperación española – herramientas de paz, que consiste en el fomento del mantenimiento y conservación de centros históricos por medio del fortalecimiento de artes y oficios (Cooperación Española, 2015d; Kalidadea, 2015).
- En 2015 se registra una reunión de la comisión mixta hispano colombiano donde se confirma el MAP 2015-2019, se valora el MAP 2011-2014 con extensión al 2015 y se señalan sus principales resultados en Construcción de Paz, Crecimiento Económico, Género en desarrollo, Agua y saneamiento básico, Acción humanitaria, así como la articulación de actores, las relaciones con organismos multilaterales y agencias bilaterales, los diversos

²⁴ Al sumar las cifras no cuadran y se debe a que esta es una parte de la lista completa de cuentas reportadas. Algunas líneas son de desembolsos y otras de reembolsos y al final de las sumas y restas el balance son los 99 millones de euros referenciados (Cooperación Española, 2015b, p.26)

instrumentos de cooperación. Una vez más, se ratifican las áreas geográficas de interés, se hace una estimación (por primera vez registrado en actas) de 50 millones de Euros para el periodo 2015-2019 y un crédito por 129 millones de Euros (García y Holguín, 2015a).

- En el informe de memoria 2015, AECID destaca: el proyecto de mejora de las condiciones sociales y económicas de las mujeres de comunidades étnicas, en el que se apoyaron mujeres en sus procesos productivos, una inauguración del colector pluvial de Santa Marta, una exposición sobre reconciliación de la sociedad civil en Cartagena, llamada “quisiera decir”; la promoción de la consulta previa de los pueblos indígenas, el desarrollo de centros de atención telefónica a personas discapacitadas, y la implementación del Programa País que fortalece sistemas de monitoreo de proyectos de cooperación española (Cooperación Española, 2015c).

Año 2016:

Este es el año de las dos firmas del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. La cooperación española hace un balance de contribuciones a Colombia entre 2013-2016 (disponible en el anexo 3). Algunos documentos, memorias y experiencias a resaltar este año son:

- Documento “Caja de herramientas Cultura de Paz” con manual de implementación, compendio de actividades y manual de seguimiento, usada para “escuela taller”, mencionada antes, como formación en artes y oficios con enfoque en construcción de paz (Ministerio de Cultura y AECID, 2016). APC Colombia produce un análisis de la cooperación triangular, siendo país pivote de esta modalidad en la región. Entre 2011 y 2016, Colombia ha implementado entre 22 y 35²⁵ proyectos de oferta con 23 países y 12 socios facilitadores.

²⁵ Las dos cifras aparecen y se interpretan así

- España aparece como segundo oferente y aportante del 10% de la cooperación triangular en la región, con énfasis en Costa Rica y Chile. (Dirección de Oferta – APC Colombia, 2016).
- España apoya proyectos de construcción de paz, uno de los componentes del fondo post conflicto (APC Colombia, 2016b). En 2016 se presenta el informe final de evaluación del “Programa España y sus regiones intercambian conocimiento con Antioquia Colombia - ERICA”, que busca transformar la inequidad por medio del desarrollo tecnológico, innovación, desarrollo empresarial y desarrollo local (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación et al., 2016). Para ello, una plataforma de coordinación entre AECID, Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, Universidad EAFIT y COMFAMA facilita los avances. Este es un ejemplo de cooperación española en materia de rendición de cuentas (Cooperación Española, 2016a).
- Dos elementos particulares que evidencian procesos de conciencia del cambio y análisis de aprendizajes se reportan en los siguientes documentos: a. Análisis de experiencias de la implantación de la agencia de eficacia en las OTC²⁶, b. Informe de transparencia 2016 – AECID. En el primer documento están se recogen 18 experiencias, algunas en Colombia de la Red de puntos focales de eficacia y calidad de la ayuda de AECID, la cual apoya para la rendición de cuentas sobre cómo la oferta de AOD de España está frente a compromisos globales de eficacia y calidad (Cooperación Española, 2016a). El segundo documento refleja un balance global de las acciones, impactos y necesidades de cambio en la construcción de paz, aludiendo a la firma del acuerdo de paz y el deseo de España por apoyar las acciones que siguen (Cooperación Española, 2016b).

Año 2017:

²⁶ Oficina de Técnicas de Cooperación

Según reporte de APC Colombia (2017) España es aportante al fondo multidonante para el posconflicto por medio de Naciones Unidas, con el 0.62% que este donante colectivo maneja, y con un potencial de ser 1,06%; también es aportante del 1,18% del fondo de Unión Europea con potencial de alcanzar el 2,29%. AECID es cooperante financiador de las iniciativas de Col-Col (APC Colombia, 2017b). Sobre reflexión y análisis, se destaca:

- La capacitación y diálogo regional sobre empresas y derechos humanos en Colombia - Plan Nacional de Acción – 2017, con enfoque transversal y de derechos con empresas (Sustentia Innovación Social, 2017b).
- Un segundo paquete de reflexiones está relacionado con la educación técnica y formación profesional, como muestra de contribución al logro del objetivo 4 de la agenda 2030. (Cooperación Española, 2017a).
- En lo humanitario se dice que, de la contribución de 4.9 millones de euros en 2016 y 5.8 millones de euros en 2017 para ALC, al menos una tercera parte se destinó a Colombia para los retos del post acuerdo de paz, desastres naturales, y crisis migratoria con Venezuela (Cooperación española, s.f.).
- En Memoria AECID (Cooperación Española, 2017b), Colombia no fue sujeto bilateral de AOD por parte de España. Por medio del fondo fiduciarios con la UE se apoyaron acciones de crecimiento económico y fortalecimiento de la justicia (3 millones de euros) (Cooperación Española, 2017b). No hay menciones sobre aportes al fondo de Naciones Unidas.
- Una vez más AECID destaca un ejercicio de consolidación de la memoria 2015, 2016 y 2017 donde se destaca la utilización de mecanismos: Bilateral, FCAS, Multilateral, ONGs o delegada, para los siguientes temas: procesos democráticos, oportunidades de desarrollo económico para los más pobres, y acción humanitaria. Hay un balance disponible por cada

una de las orientaciones estratégicas del plan MAP vigente donde los años más recientes el volumen de información ha disminuido (Cooperación Española, 2018b).

Año 2018:

Este es el último año del segundo gobierno de Santos, y según reportes de APC Colombia (2018), la cooperación española representa el 1,98% de la AOD en Colombia siendo el 13avo donante (cada vez más distante). Parte de este dinero se invierte para un proyecto con el centro de memoria histórica. La cooperación española representa el 1.04% de las donaciones en especie hacia Colombia. La cooperación española aporta el 3% del componente de desarrollo rural del fondo post conflicto. España como aportante al fondo multidonante de Naciones Unidas, representa el 0,42% (con un millón de euros) del total de este, y con Unión Europea es aportante del 2,21% (con más de 1 millón de euros) con potencial del 3,30%. Durante 2018 España aporta para las iniciativas Col-Col, apoyando técnicamente a otras regiones de Colombia (APC Colombia, 2018c). APC Colombia hace un balance acumulativo del aporte de la cooperación española para el periodo 2014 a junio de 2018, tiempo en el que contribuyó con 70 millones de Euros hacia 5 prioridades: procesos democráticos – estado de derecho, oportunidades económicas para los más pobres, cohesión social por medio del agua y el saneamiento básico, derechos de la mujer e igualdad de género y la acción humanitaria. Los proyectos con financiación española se han implementado en todos los departamentos del pacífico colombiano, Bolívar, Cundinamarca y Guajira (APC Colombia, s.f.). Otros impactos reportados del mismo periodo son: Las escuelas de emprendimiento, impactando a 1400 niños, niñas y adolescentes; más de 3000 mujeres vinculadas con proyectos productivos, de empoderamiento y lucha contra la violencia; cerca de 850 mil euros en becas, invertidos en 1815 colombianos vinculados a Escuelas de Formación profesional; y más de 2000 aprendices involucrados en las escuelas taller

de Colombia, formados en artes y oficios con enfoque de construcción de paz (APC Colombia, s.f. Cooperación de España).

En el año 2018, Colombia y España celebran 30 años de cooperación conjunta (APC Colombia, 2018b). Este año aparece un análisis sobre el panorama humanitario de la región, en el que Colombia siguen siendo una prioridad, con particular atención con la crisis fronteriza con Venezuela y la llegada de migrantes a Colombia. Frente a la firma del acuerdo de paz, España tiene expectativas positivas, pero reconoce que todavía hay focos de violencia, desplazamientos y desapariciones forzadas. Existe un planteamiento paradójico porque en la memoria de los 30 años AECID menciona la salida de la oficina de OCHA de Colombia en un proceso de transición que todavía involucra el 2018, mientras Colombia es la principal operación del Comité Internacional de la Cruz Roja en ALC, es también reconocida como una nación en crisis olvidada por parte de ECHO. Colombia se sitúa como un país con baja capacidad para enfrentar su panorama de riesgos, junto con Venezuela. En este punto Colombia es el segundo país del mundo con más desplazados internos, representando el 20% de la población desplazada del mundo. Estos últimos factores animan a España a seguir cooperando con Colombia (Cooperación Española, s.f., Memoria Humanitaria). Documentos que resaltan este año son:

- **a.** Lecciones aprendidas sobre agricultura resiliente al cambio climático para contribuir a la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación en ALC: donde se destaca que Colombia ocupa el treceavo lugar de la región en recibir AOD en temas agrícolas entre 2006 y 2015, con 19 intervenciones por un monto de \$3.786.013 Euros (Cooperación Española, 2018c). **b.** La Guía para la construcción de una política pública de derechos humanos y empresa con enfoque territorial: con la que se busca orientar metodológica y etimológicamente la ruta para

el diseño de políticas públicas que alineen los derechos humanos y el comportamiento de las empresas en Colombia (Sustentia Innovación Social, 2017a).

- 2018 es el año de lanzamiento del nuevo PDC (quinto en su secuencia) para el periodo 2018-2021, el cual aborda compromisos de la agenda 2030 y los ODS. En este plan se reconfirma a Colombia como país de Renta Media (Cooperación Española, 2018e).
- En el plan anual 2018, AECID reafirma que el apoyo para Colombia seguirá siendo por medio del fondo para el postconflicto, con una contribución delegada de 6.5 millones de euros. España reconoce que, en Colombia, a pesar de la firma del acuerdo de paz, aún hay retos humanitarios (mencionados en el 2017). Adicionalmente Colombia será parte de un grupo de países que participen en créditos de cooperación FONPRODE, destinado para temas energéticos, así como 10 millones de dólares para una microfinanciera (Cooperación Española, 2018d).

Análisis:

Con este panorama de hitos, documentos, reportes de impacto y logro, ejercicio de reflexión, análisis, aprendizajes y evidencias de manejo de cambio entre la cooperación española y Colombia, se puede hacer un balance más o menos interesantes de lo que el institucionalismo cognitivo pretende describir. Las instituciones por medio de sus organizaciones, grupos sociales, y actores individuales, son entes de tienen susceptibilidad a aprender, y por defecto a cambiar y ajustarse a las nuevas realidades. Si profundizar, porque eso será ejercicio del siguiente capítulo, se puede notar que cada institución de cooperación (en España y en Colombia), al verse por separado desarrollan sus propias capacidades y conocimiento a través del modelos mentales que han caminado. Cuando estos dos actores se encuentran la interacción va de un grado de intensidad alto a uno más bajo. Para España el principal motivador es la crisis financiera, para Colombia la necesidad de ampliar el portafolio de cooperantes y tener como resolver sus

problemas internos. Según Mantzavinos, North y Shariq, 2004 y Méndez (2014), los actores en este caso pueden ser vistos desde un plano mucho más macro, y sus relaciones son también interinstitucionales. En esta interacción hay un actor con más ventajas de análisis que el otro, y se evidencia en la producción reflexiva de experiencias y documentos por parte de España. Es posible pensar que Colombia se preparaba para una salida de España como uno de los actores principales en la cooperación, pero la dificultad en afirmar eso está que es un análisis no documentado. No así con la cooperación Española, la cual, desde un comienzo del marco de análisis de este estudio, ya dejaba ver su tendencia y ruta. Estos aspectos junto con otras reflexiones sobre el ejercicio mismo de la cooperación hispano-colombiana, sus aprendizajes, lecciones y cambios, se abordarán en el siguiente capítulo.

Capítulo 4. Análisis de la Cooperación Internacional Española en Colombia en el periodo 2012-2018

En las siguientes líneas se plasman algunas reflexiones sobre los aprendizajes y los cambios que ha experimentado la relación entre Colombia y España en materia de Cooperación Internacional. No todos los aprendizajes o los cambios son necesariamente correlacionados, pero si tienen evidencias o al menos pueden interpretarse al ver el conjunto de datos. Se inicia con los aprendizajes y cambios por separado, y luego se hace una descripción año a año de aquellos que pueden ser un resultado de la relación entre los dos Estados. En esta última sección el escritor de este estudio hace una contribución a partir de sus propias reflexiones.

4.1 Aprendizajes y cambios en la cooperación colombiana

En la última parte del segundo gobierno de Uribe (2006-2010) se promueve por primera vez un ejercicio de diagnóstico sobre lo que la política exterior colombiana debía ser capaz de hacer hacia el mediano y largo plazo. El resultado fue un informe de 12 recomendaciones que el presidente Santos retoma en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional - 2012-2014 (S.N, 2012), con **un cambio** de enfoque. Este cambio llevó a Colombia a considerar la cooperación internacional, no solo como “recibir recursos”²⁷, sino como un instrumento de política exterior que fortalece las relaciones internacionales, contribuye a los objetivos de desarrollo y posiciona al país de forma positiva en la región y el mundo (Tassara, 2015). **Un segundo cambio** asociado a este análisis inicia años atrás. En octubre de 2008, en el marco de la XVIII Cumbre Iberoamericana, Colombia fue protagonista del Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur – Sur, en conjunto con España, México y Chile, esfuerzo que se sumó a la apuesta que hizo sobre este mecanismo en la

²⁷ Rueda y Osorio, 2019, citando a Ruiz y Ruega, 2018, también lo dirían como “la mirada al norte”

Declaración de París en 2005. Colombia potenció su participación en modo de cooperación aprovechando mecanismos regionales como la OEA, Comunidad Andina, Alianza del Pacífico, y FOCALAE²⁸. El resultado, una tendencia creciente en su participación con proyectos y fondos de cooperación, impactando países de la región y de otros continentes. Por esto Colombia es vista como impulsor de este mecanismo de cooperación en el mundo (Tassara, 2015).

Otro resultado evidente, en lo que el institucionalismo cognitivo llamaría “aprendizajes colectivos y cambio de modelo mental”, se dio en el hecho que Colombia haya logrado vincularse a la OCDE²⁹, asunto solicitado en 2011, confirmado en 2013 y logrado en 2018 (Mantzavinos, North y Shariq, 2004; Baracaldo, 2015). **Así mismo**, en 2008 hubo un informe de experiencias de internacionalización municipal donde sobresale la cooperación internacional de municipios como: Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Pereira, Pasto y Cali, en especial tener oficinas de gestión de asuntos internacionales la estructura de alcaldías y gobernaciones (Grandas, Prado, 2016). Medellín desde 2002 creó la Agencia de cooperación internacional e inversión de Medellín y el Área metropolitana. Cundinamarca en 1997 creó la oficina de relaciones nacionales e internacionales, en 1998 la Oficina de Cooperación, y en 2008 la Secretaria de Cooperación y enlace institucional. En 2003, la dirección de cooperación internacional de Acción Social intentó institucionalizar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para coordinación de toda esta diversidad de actores, pero con bajas capacidades en municipios y departamentos en esta materia. Este último cúmulo de sucesos permite aseverar, pero también indagar sobre los diversos y desiguales niveles de capacidad institucional que hay en el país en materia de cooperación internacional.

²⁸ Foro de Cooperación ALC – Asia del Este

²⁹ La BBC lo diría ese mismo año en su titular, Colombia ya es parte de las grandes ligas como uno de los 3 países de Latinoamérica que ha logrado ingresar a este círculo de países ricos, y de generación de alta confianza. Recuperable en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44260613>

Desde su inicio APC Colombia ha sido la promotora del modelo de Cooperación internacional fomentando intercambio de capacidades por medio de la cooperación Col-Col (Grandas, Prado, 2016). Aunque no hay muchas evidencias de reflexión y análisis sobre este modelo de cooperación, el asunto ha reflejado cambios y ajustes que podrán estudiarse más a fondo. Grandas y Prado (2016) consideran que estas experiencias, a la luz del institucionalismo cognitivo, ayudan a reconocer la cooperación internacional en Colombia como una institución que desarrolla procesos de aprendizaje social, producción de conocimiento científico y cambio en modelos mentales.

Otro aspecto que permite ver cambios está en reconocer que la APC Colombia ha demostrado ser una organización que, en algún nivel de análisis, logra reflexionar en algunas de sus experiencias de cooperación, y algunas producciones escritas ayudan a entender esto: **a.** El Informe 2017 del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el post conflicto: además de reflejar los avances separa un par de secciones para reconocer el modelo de cooperación para la paz y remarca aprendizajes de procesos propios de la coadministrar del fondo, así como la teoría de cambio subyacente en la gestión (Naciones Unidas, 2017). **b.** “Saber hacer Colombia”³⁰, donde sitúa estudios de casos e infografías del proceso, como portafolio de experiencias, aprendizajes y buenas prácticas para la cooperación sur-sur, triangular y col-col; además esta iniciativa es el ser de la gestión del conocimiento de APC Colombia (APC Colombia, s.f.). **c.** Pasantías empresariales Colombia Asia 2017, con el que se busca fortalecer la cooperación sur-sur con esta región (APC Colombia, 2017a). **d.** Seminario de buenas prácticas en la lucha contra las drogas (APC Colombia, 2014c). **e.** Balance de cooperación sur-sur y triangular con países de la región, convocado por ADNESCO donde se abordan experiencias y aprendizajes en prestación

³⁰ Recuperado de: <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/saber-hacer-colombia>

de servicios públicos fundamentales (APC, 2014a). **f.** Encuentro de experiencias sobre lucha contra la pobreza, la infancia, la educación, la convivencia y seguridad, como insumos reales para la cooperación sur-sur con países centroamericanos (APC Colombia, 2015b). **g.** Creación del primer curso virtual en cooperación internacional (en conjunto con el BID), para funcionarios públicos, desde noviembre de 2016 (APC Colombia, 2016a). En el sitio web de la APC Colombia hay recursos en documentos, reportes, balance de gestión y noticias que se pueden asociar fácilmente con ejercicios de reflexión, sistematización de buenas prácticas, y enunciado de aprendizajes, mayormente relacionados con la implementación de programas y proyectos que administra, coadministra o canaliza, gracias al manejo de fondos por medio de los diversos mecanismos disponibles de cooperación en Colombia. Sin embargo, no hay ninguna documentación de este matiz que esté enfocada exclusivamente con la cooperación española, ni con ninguna otra fuente de cooperación en particular.

Análisis del escritor:

Esta primera parte del capítulo 4 reconoce el análisis que hacen terceros respecto de la experiencia de cooperación internacional desde Colombia. Desafortunadamente no es un análisis basado en ejercicios propiamente dichos por la entidad a cargo de la articulación y coordinación de la Cooperación en el país, es decir, la APC. Pero si se mencionan al menos 5 cambios que reflejan algún grado de reflexión y aprendizaje, que de alguna manera han provocado cambios en la configuración y organización del modelo de cooperación en Colombia. Desde el punto de vista del escritor de este trabajo, acudiendo al institucionalismo cognitivo, la cooperación internacional en Colombia lograr realizar ejercicios de reflexión, análisis de lecciones aprendidas, y decisiones para el cambio, más desde el nivel micro de proyectos y experiencias de cooperación llevadas a cabo de forma particular. Lo paradójico es que esto es evidente en documentos que, no que produce la cooperación Colombiana, sino la cooperación Española. A

pesar de ello, se puede suponer que, por ser experiencias en Colombia, las fuentes de información provienen de públicos y poblaciones directamente relacionados con los proyectos, trabajadores de los mismos proyectos, y por defecto revisiones desde las entidades de cooperación en Colombia (ONGs, Operadores o APC). Este asunto ayuda a deducir que, en la Cooperación Colombiana, se nota un **modelo mental** de cooperación internacional enfocado en resolver el cumplimiento de compromisos de proyectos y asignación de fondos, es decir, un modelo más centrado en la gestión y la administración. No se puede ser muy categórico en decir que Colombia no hace una reflexión y análisis de lecciones y aprendizajes que lleven a decisiones de cambio en el nivel estratégico e institucional, pero el problema es que no se cuenta con suficiente evidencia para soportar esta idea. En este orden de ideas, y usando las categorías de Mantzavinos, North y Shariq (2004), Colombia desarrolla un nivel de conocimiento científico para el nivel micro en la gestión de proyectos, pero es un conocimiento práctico en el nivel del procesamiento estratégico y macro de cooperación entre Estados. Situar estos dos niveles de manejo del conocimiento, da más claridad para entender los modelos mentales que rigen el actuar de la cooperación Colombiana, y por defecto, según Mantzavinos, North y Shariq (2004), el nivel de capacidades desarrolladas. Lo intrigante del asunto es que siendo la APC una entidad con capacidad importante en la gestión y con un desarrollo propio en el conocimiento científico de dicha gestión en el nivel de proyectos y experiencias de cooperación, no es necesariamente una capacidad expandida en todas las organizaciones del Sistema Nacional de Cooperación, ya que precisamente este es un tema que busca desarrollar con fondos de cooperación como el Español.

4.2 Aprendizajes y cambios en la cooperación española

Ha sido evidente el esfuerzo de la Cooperación española por evaluar, evaluarse y promover la evaluación para el hallazgo de lecciones en proceso de aprendizaje y para direccionar cambios. En este sentido la cooperación española practica lo que institucionalismo cognitivo de Mantzavinos et al., (2004) llama “aprendizaje colectivo o aprendizaje social”, que en muchas formas ha demostrado ser “científico y práctico”.

“Actualmente, tenemos un importante número de evaluaciones que ofrecen una imagen considerablemente detallada de la realidad evaluada ... A pesar de ello, es posible encontrar una fuerte coherencia, y ya hay información marcadamente redundante y coincidente como para poder afirmar que la imagen de la realidad que nos ofrece es suficientemente sólida. Así, incluso con todas las posibles limitaciones, contamos con un diagnóstico suficientemente consolidado como para que nuestras instituciones aprendan y se produzcan mejoras.” (Ulla, Caballero, 2017, p. 44).

Desde 2013 se hacen **evaluaciones centralizadas**, promovidas por instancias de cooperación española, las cuales son síntesis de “lecciones aprendidas” que analizan la coherencia, coordinación, instrumentos, gestión y capacidades de cooperación, y son orientadas a tomadores de decisión. Un ejemplo reciente fue la evaluación centralizada 2013-2016, marco del PDC, donde se plasmaron comentarios sobre el diseño, la estructura del sistema, la ejecución, la gestión de resultados de desarrollo, y la evaluación y gestión del conocimiento en la cooperación (Ulla, Caballero, 2017). El Anexo 4 da acceso a algunos de ellos. Por otra parte, la Coordinadora de ONGD en España, durante la crisis financiera realizó reflexiones sobre el sistema de cooperación europea. La tesis de esta reflexión se basa en que todos los partidos del Congreso Español se comprometieron por medio del “Pacto de Estados contra la Pobreza” en 2007, a

garantizar que antes de 2012 el 0,7% de la renta nacional bruta sería para la AOD, como imperativo ético, social, político y económico frente a los objetivos del Milenio³¹. Muchos de estos hechos ya fueron mencionados en la sección 2.2 de esta investigación, y son retomados por Gordillo (2012) en este análisis (Gordillo, 2012). Algunas conclusiones serían: **a.** La crisis en medio de todo es excusa para criticar la gestión de la AOD. **b.** El recorte a la AOD no es proporcional a la pérdida de la riqueza del país. Los ministerios debían reducirse en un 17% pero el de Relaciones Exteriores sufrió una baja del 54,4% y la AECID del 56.4%, lo que denota la cooperación no como instrumento de justicia ni solidaridad. **c.** El gobierno español reparte la cooperación así: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación administra el 45% de la AOD, Hacienda el 38,8%, y Economía y Competitividad el 13,76%. Esto contradice el modelo vigente. **d.** Hay un progresivo desempoderamiento de AECID y una baja participación de las organizaciones de la sociedad civil. **e.** Hay nuevos países influyentes en las políticas de cooperación, con tendencia economicista que modifican la relación Norte-Sur. **f.** Hay nuevas modalidades como la cooperación Sur-Sur y las alianzas público-privadas. **g.** Hay mayor búsqueda de impactos de corto plazo y solo resultados bajo el discurso de la “Eficacia de la Ayuda”, plasmando visiones de crecimiento económico tradicional como garantía para la inversión. **h.** En medio del caos se ha logrado insistir en el monitoreo y evaluación con participación de sociedad civil, lo que permitido señalar nuevos intereses, más protagónico de países del Sur y organizaciones de la sociedad civil, mayor defensa de los derechos humanos y la equidad de género. **i.** El IV foro de Busan en 2011 logra cambiar la cosmovisión de la “eficacia de la ayuda” al de “eficacia del desarrollo”, y establece la necesidad de crear una nueva

³¹ El cambio se venía dando pues entre 2000 y 2009 España logró pasar de contribuir 0,22% al 0,46% con una AOD neta de 4.936 millones de Euros (según estas ONGDs). Sin embargo, en 2010 se logra un 0,43%, y en 2012 un 0,23% de aporte a la AOD, casi igual como cuando se firmó el Pacto (Gordillo, 2012)

arquitectura de cooperación, más incluyentes, democrática y de rendición de cuentas. En este foro España se compromete con la cooperación Sur-Sur, un abordaje mayor de enfoque de género, y un acercamiento intencional al sector empresarial con enfoque de derechos humanos (todo esto muy notorios en apuntes del capítulo 3 de esta investigación). **j.** Frente a la crisis se demuestran que no es lo mismo ralentizar un proceso que cambiar de dirección (Gordillo, 2012).

En una **tercera experiencia**, Sotillo (2012) desarrolla una crítica sobre los impactos de la política gubernamental del Partido Popular hacia las relaciones internacionales, el sistema de cooperación española y los compromisos adquiridos en esta materia. Desde noviembre de 2011 este partido utilizó como plataforma electoral la promesa de garantizar que España volvería a asumir su compromiso del 0,7% del PIB para la AOD. Ya elegidos el giro se nota cuando el responsable de la cooperación internacional dice “recortar en cooperación es una opción extremadamente dolorosa, pero la otra opción, a lo mejor, es recortar pensiones o cerrar ambulatorios” (Sotillo, 2012, p. 7). Los recortes de la AOD del gobierno de España no solo han tenido impactos en la comunidad internacional sino también en la composición de un sistema interno que venía madurando. España decide empequeñecerse y Reino Unido, Italia, China, Brasil o Corea no alcanzan a tener las mismas dimensiones de reducción (Sotillo, 2012). En un cuarto caso Pastoriza y Teijo (2012) dicen:

“En los últimos treinta años, la progresiva configuración y articulación política e institucional de la cooperación al desarrollo en España ha generado dos rasgos distintivos de nuestro sistema de cooperación: en primer lugar, la concentración geográfica en países de renta media en ALC; y, en segundo lugar, la cooperación oficial descentralizada desarrollada por una amplia diversidad de actores públicos, singularmente Comunidades Autónomas y Entidades Locales” (Pastoriza y Teijo, 2012, p.28).

La cooperación descentralizada de España, han emergido de un sistema que no se preparó para la crisis y por lo tanto vive una falta de desarrollo institucionales. Además, esta cooperación ha sido instrumento que fácilmente han caído en el juego político retórico para ser más aceptados y bienvenidos, pero finalmente han tenido que someterse al poderío de los recortes, olvidando sus compromisos morales. Esto ayuda a concluir que en España no ha habido un verdadero desarrollo de política pública en cooperación internacional. Se necesita: capacidad de autocrítica del sistema, desarrollar habilidades de anticipación, seguir promoviendo ejercicios de revisión y análisis a las decisiones y recuperar el valor ético de la cooperación. La reducción de recursos facilita tiempos para sistematizar, evaluaciones, desarrollo de capacidades y facilitar acceso a la información transparente y de calidad (Pastoriza, Teijo, 2012). **Un quinto caso** es referente a la cooperación cultural. En el Plan director de cooperación 2013-2016 se promueve el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural, la libertad de expresión y creatividad, y la participación de las personas en la vida cultural, pero el asunto desaparece del Plan Anual de Cooperación internacional 2012, pese a que en años anteriores la cooperación cultural de España fue distintiva³² (García, 2015). **Una sexta** experiencia está en el ámbito humanitario, donde la cooperación española ha sido líder, en especial contribuyendo a los fondos multilaterales europeos. En medio de la crisis, Francisco Rey (2012) plantea 6 sugerencias para no desaparecer del escenario de cooperación en la que insiste por mejor calidad, mejor aprovechamiento del tiempo de la crisis, no salir de espacios logrados y revisar protocolos y modelos de actuación (Rey, 2012). **Una séptima** experiencia tiene que ver con el enfoque de género. Colombia tiene experiencias que la hacen un modelo a seguir. El enfoque de género logra tener un

³² Entre 2006 y 2010 España participó con 618 millones de euros en el Fondo Internacional para la Diversidad Cultural. Entre 2009 y 2013 AECID España apoyó la investigación sobre Batería de indicadores en cultura para el Desarrollo. Entre 2006 y 2009 España ha contribuido al mundo con cooperación global cultural con 3.450.000 euros

reconocimiento como política de estado hasta el III plan director de cooperación en 2009. España tiene mucho que aportar en este campo y debe ser un criterio que no pierda vigencia (Gómez, Franco, 2012). Una última experiencia se refiere a la cooperación triangular. En la publicación del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de tres universidades de España afirman que este es un mecanismo costoso, con baja tasa de retorno, implica un esfuerzo muy superior de coordinación, implica un reto en la puesta en común sobre los significados y contenidos, tiene retos para alinear motivaciones y expectativas, y la gestión de recursos es compleja (Bancet, 2012), conclusiones que ayudan a entender porque la participación de España es tan baja en este mecanismo, al menos con Colombia.

Análisis del escritor:

El salto es evidente. La cooperación Española tiene un carácter más constante en su proceso de institucionalización. En esta sección se puede notar que otras producciones documentales de la cooperación española se esfuerzan por trascender a la mera realidad de los proyectos y experiencias de cooperación, y focalizan su análisis, revisión de lecciones y aprendizajes en un nivel de configuración institucional, políticas de actuación, toma de decisiones, y planeación estratégica. El conjunto de esta investigación realmente tiene una fuerte influencia de este grupo de documentos pues son la fuente más dura y contundente para pensar la relación entre Colombia y España en materia de Cooperación (objetivo del estudio precisamente). Estas evidencias ayudan a fortalecer la idea que el modelo mental y el sistema de creencias de España, respecto del nivel de cooperación internacional y de relación con actores internacionales es más maduro, o al menos con más trayectoria. Aprovechando las categorías de Mantzavinos, North y Shariq (2004) se podría pensar que un factor que ha determinado estos modelos mentales está en el sistema de creencias y aprendizajes que la cooperación Española han forjado como cooperante internacional. Se puede pensar que para la Cooperación Española la gestión de los proyectos es

importante, pero no necesariamente central en las relaciones, no así el manejo político y de alineamiento a sus objetivos nacionales, regionales (UE) y a los compromisos que firma como actor dentro del SI. El caso español no presenta los mismos retos en desarrollo de capacidades institucionales para la cooperación internacional, como si lo hace Colombia y es precisamente por la diferencia de circunstancias, pero más aún por las diferentes aprendizajes, decisiones colectivas, conocimientos consolidados y motivaciones, como lo esgrime precisamente el IC de Mantzavinos, North y Shariq (2004). Otra variable propia del modelo de cooperación española que le hace más robusto en comparación con Colombia es la fuerte participación y vinculación de la sociedad civil, particularmente por medio de la sinergia de esfuerzos con las ONGs Españolas y sus entes rectores. La teoría de Mantzavinos, North y Shariq (2004) no desarrolla mucho el asunto sobre cómo influyen en estos procesos los diversos tipos de actores, sin embargo, hay una variable que el IC menciona que permitiría deducir porque el factor de la Sociedad Civil ha sido determinante en el modelo mental de la Cooperación Española. Mantzavinos, North y Shariq (2004) en uno de sus desarrollos hablan de la memoria individual y colectiva y como este intercambio con diversos niveles de intensidad, velocidad y frecuencia, precisamente forjan el aprendizaje colectivo. La participación de las organización de la sociedad civil española en las estructuras de cooperación internacional española, tanto en el nivel de análisis en España, como en el nivel de implementación en terreno (como en Colombia), definitivamente se convierten un flujo muy importante de información, percepciones y confrontaciones de las creencias y los conocimientos que se van adquiriendo. Según Mantzavinos, North y Shariq (2004) esa memoria individual y colectiva se convierte en aprendizaje individual, y si dicho aprendizaje es más complejo, su cristalización será entonces mucho más fuerte en términos de creencia. Si a estas creencias se suma una fuerte motivación

como la que se forja en el interactuar de Estado y Sociedad civil, el aprendizaje colectivo es definitivamente de otro nivel. Un factor más que contribuye al fortalecimiento de la cooperación española es el hecho que sea una institución fuertemente alineada a un cooperante mayor, la UE, que como esfuerzo regional desarrolla otras capacidades y potencialidades, de las que la cooperación Española ha sabido sacar provecho. Aquí una vez más lo mencionado por Mantzavinos, North y Shariq (2004) ayudan a entender por qué esta interacción de factores ha logrado construir un modelo de cooperación como el que las evidencias del presente estudio nos permiten ver respecto de la Cooperación Española.

4.3 Aprendizajes y cambios en la cooperación hispano-colombiana

Como se mencionó antes, los registros sobre aprendizajes y cambios más recurrentes tienen que ver con proyectos y programas específicos. No hay ejercicios especializados o decididamente enfocados a analizar los aprendizajes y cambios con exclusividad en la relación hispano-colombiana. Son datos recabables si hay un examen minucioso de los materiales bibliográficos, o pueden ser interpretados en el ambiente de los demás análisis y reflexiones.

Del mismo modo, algunas líneas del convenio Marco o de los documentos más estratégicos entre los dos países dedican pensamientos a la evaluación, lecciones por aprender, y cambios planteados que corresponden más a un nivel macro de la cooperación, sus motivos, sus mecanismos, la política subyacente, y sus paradigmas. Es tarea lograr recabar tales datos y exponer los principales en el marco de este análisis que podría considerarse más genérico y que hace parte de ese último nivel de aprendizajes del institucionalismo cognitivo que se ha pretendido hasta aquí.

Año 2012:

El gobierno de Santos crea la APC Colombia en 2011 para ser el organismo articulador de toda la cooperación en el país, sin necesidad que eso implique centralización de la cooperación. Este es **un cambio** relevante que tienen trazos fáciles de denotar en los hechos narrados en capítulos anteriores, y que señalan aprendizajes colectivos. Para el final del 2012, APC Colombia y la cooperación española contaban con ejercicios conjuntos de reflexión y análisis que permitían reconocer aprendizajes y deducir cambios sobre sus proyectos. Dos documentos clave en este punto son los reportes de memoria publicados por la Cooperación Española, uno que cobijó 2011 y 2012 y otro que solo se dedicó a 2012. Algunos de sus hallazgos son: **i.** Es de suma importancia estratégica las evaluaciones finales de proyecto, convenio, planes y todo tipo de instrumentos o medios de cooperación. **ii.** Las reuniones de seguimiento del nivel estratégico, técnico y operativo requieren preparación y documentación. **iii.** La cooperación española si ha hecho una contribución resultados esperados en el Plan Nacional de Desarrollo. **iv.** A pesar de la crisis global, se ha logrado mantener la gestión planeada. **v.** El 2012 es año de cambios conceptuales, estructurales, métodos, alcances, enfoque, temas y estrategias. **vi.** La planeación de 2012 de AECID se ha sustentado en reflexiones previas del ámbito de la cooperación española, lo que enriquece su calidad (Cooperación Española, 2012; Cooperación Española, 2014a); Gobierno de España, 2012).

Análisis del escritor: El panorama general de este año permite percibir una cooperación entre España y Colombia con cierto grado de fluidez. Las evaluaciones de proyectos son una práctica institucionalizada en la cooperación española y sigue siendo evidente en el grado de sofisticación de los documentos sobre la reflexión. Con las evidencias encontradas, no es fácilmente deducible la misma capacidad de Colombia. Los reportes de APC Colombia demuestran un esfuerzo de

transparencia y rendición de cuentas, intentando mostrar que el modelo de cooperación en Colombia está haciendo cambios, siendo un año tenso y próspero en AOD.

Es este año que España empieza a trabajar el concepto de “países de salida” aunque todavía no lo atribuye a Colombia. También es un año donde hay más interés por el sector privado español en el territorio colombiano. Hay una producción interesante y abundante en materia de guías, manuales, estudios, reportes de impacto y experiencias, lo que demuestra una cooperación muy activa. 2012 no es necesariamente un año de decisiones, pero sí un tiempo para considerar hacia el futuro. El panorama es de mucha determinación hacia nuevos mecanismos y esquemas de cooperación de menor dependencia. Esto es evidente en la Estrategia Nacional de Cooperación (S.N, 2012) que es presentada este año, de la cual no hay precedentes con la misma calidad. Esta estrategia es una de las evidencias más fuertes de cambios y aprendizajes en el sistema de Cooperación colombiano. A la luz de Mantzavinos, North y Shariq (2004) y retomando análisis previos a este párrafo, se ve una institucionalidad colombiana enfocada en la gestión y la rendición de cuentas, y una institucionalidad Española que, además de esta misma práctica, involucra la necesidad de evaluar y revisar los aprendizajes, sobre todo, dejar evidencia de ello por medio de la producción de conocimiento científico (reportes de evaluación y memorias de actuación). Sin embargo, Colombia, este año sorprende con algo. Como se dijo antes, se podría creer que en materia de pensamiento estratégico frente a la cooperación internacional Colombia tiende a producir conocimiento más práctico (no escrito) que científico (escrito), pero eventualmente realiza algunos saltos que dejan evidencias importantes. El documento de la Estrategia nacional de Cooperación como un instrumento de política para la cooperación misma, pero sobre todo de articulación para los intereses nacionales como el Plan de desarrollo, señalan una capacidad institucional en Colombia para “articular” el saber práctico con

el científico. Por supuesto, Colombia como cooperante internacional tiene una experiencia cuantitativamente y en edad mucho menor a la de España, pero demuestra en casos como este que un asunto tan relevante, mencionado por Mantzavinos, North y Shariq (2004), como lo es la “motivación”, puede ser un gran impulsor de procesos de aprendizaje y cambio. Estamos hablando aquí de la motivación detrás del esfuerzo del gobierno Colombiano, a partir del año 2012, que mueve y promueve algunos cambios en el sistema de cooperación colombiana.

Año 2013:

Este año hubo reflexión en torno cambios venideros para la agenda post 2015. Arriola, Garranzo y Jiménez (2013) sintetizan lecciones y conclusiones importantes: **1.** La crisis de 2008 afecta países ricos y recoloca los de renta media, lo que obliga al SI a revisar conceptos y modelos tradicionales. **2.** El nuevo centro global para la cooperación ya no está en el Atlántico, sino en el Pacífico. Entre 2000 y 2011 exportaciones hacia China se multiplicaron por 27, así como la inversión extranjera. **3.** En medio del reajuste de flujos Norte – Sur, la cooperación sur-sur y triangular se fortalece. Se desestabiliza la posición del Norte porque puede ser una oportunidad perdida si no participa. **4.** Para el 2010 la región demostraba superar la crisis provocada por Estados Unidos en 2008. Esto los coloca como cooperantes tierra fértil para la inversión. **5.** El Sistema de Ayuda es más complejo y diverso, pero no más eficiente. La crisis es oportunidad de rediseño. La cooperación se va a incrementar más entre el Sur que con el Norte. Los viejos donantes pueden ser sustituidos. **6.** La cooperación sur - sur da opciones ara la participación de empresas como nuevos cooperantes³³. **7.** La cooperación más que oferta, es demanda. Los países del sur establecen nuevas prioridades, lo que pone en jaque la agenda de

³³ Comparándolo con La AOD de USA hacia ALC, en los 80s era de un 15% de tu total al mundo, en los noventas ha pasado a ser un 5%, y en la actualidad (2013), no pasa de ser del 3% (Arriola, Garranzo y Jiménez, 2013)

Eficacia. **8.** Un nuevo modelo ya no se basa en el poder del donante y la necesidad del receptor, sino en reconocer mutuas necesidades (Arriola, Garranzo y Jiménez, 2013).

Algunas reflexiones provistas por el trabajo de la comisión de planificación, seguimiento y evaluación de los dos países: **a.** La experiencia en rendición de lleva a Colombia a organizar un nuevo mecanismo para consolidar información. AECID es parte del apoyo para lograr este nuevo sistema. **b.** Hay demasiado esfuerzo en guías y marcos metodológicos, los proyectos deben utilizarlos. **c.** Se insiste una vez más en preparar más efectivamente las reuniones de monitoreo. **d.** Se plantea formalmente la salida de la cooperación bilateral con Colombia a partir de 2014, como salida responsable. Esto no afecta la cooperación de otros mecanismos vigentes. **e.** Se fortalece el vínculo con la empresa privada, las ONGs, las organizaciones de la sociedad civil, y la coordinación con Naciones Unidas y Unión Europea. **f.** La cooperación española quieren mayor alineamiento a la agenda de cambio europea y más fuerza en el mecanismo español de respuesta humanitaria (Cooperación Española, 2013b; Cooperación Española, 2013a). 2013 es el año del PDC 2013-2016. Siempre que surgen estos documentos se hacen explícitos los cambios, los enfoques, los mecanismos, y las apuestas desde España (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013).

Análisis del Escritor: En el año 2013 se dan mayores agites de la cooperación hispano-colombiana. Parece un año poco fructífero en varios sentidos operativos. Se hace más notoria la reducción de fondos asignados a Colombia. A los 25 años, AECID reporta, no por mera transparencia, sino para anticipar la brújula de lo que viene luego de 2015. España nota el camino que toma Colombia con el proceso de paz, lo que le interesa y le hace quedarse. El gobierno colombiano hace más explícito el proceso de negociación con las FARC, lo que en medio de la crisis financiera hace que España no pierda la mirada en el país. Hay un tire y afloje en las

decisiones estratégicas de la relación, que da la sensación de un cambio de paradigma a fuego lento. La circunstancia de Colombia y el giro que toma, dan nuevas habilidades de negociación, logrando incluso afectar la reingeniería de la cooperación española y otros donantes. El portafolio de donantes para Colombia se diversifica y la hace menos dependiente. Nuevamente usando las categorías de Mantzavinos, North y Shariq (2004), Colombia sorprende. Para un mundo globalizado, en crisis financiera, el modelo mental que prima es el recorte, la reducción, en otras palabras, el repliegue de fuerzas. Pero Colombia (como muchos otros países en las nuevas líneas de la denominada renta media), es capaz de superar la crisis global en 2 años, y ahora frente a un escenario “amenazante” por perder un donante importante y de trayectoria para sus procesos internos, se ve forzada a “revisar su modelo, a partir de una revisión de sus creencias”. El escritor se atreve a decir que es como ver un río de peces donde todos están navegando hacia la misma corriente, pero un pez logra cambiar de dirección, y por defecto, llamar la atención. Este giro en la atención verdaderamente pone en tela de juicio el criterio global de cooperación a partir del nivel de renta de un país, y aunque este no es el tema de la investigación, si resalta como un factor que desestabiliza un sistema de creencias que se ha cristalizado en cooperantes como España, como dirían Mantzavinos, North y Shariq (2004). Este grupo de autores ya lo habían dicho, que el aprendizaje no es uno solo, puede ser individual o colectivo, y que el conocimiento no es uno solo, puede ser práctico y científico, lo que resulta en que las capacidades entonces no necesariamente están todas situadas en la trayectoria del cooperante, o su capacidad financiera, o su volumen de impacto en el mundo, sino en el conjunto de ellas y otras aristas que se dan en un entorno de cambios.

Año 2014:

La comisión mixta de cooperación hispano-colombiana tuvo su VIII reunión y desarrolló un acta atípica con matiz más evaluativo y proyectivo, de discusión estratégica. Algunos hallazgos son: **a.** Urge fortalecer la articulación de actores de cooperación española con entes nacionales y locales y sociedad civil. **b.** Hay dificultad en implementar proyectos con el sistema de gestión de dinero actual. **c.** Se requiere más transversalización de enfoques en los proyectos. **d.** Se solicita que las contrapartidas de socios nacionales sean evidentes en los reportes. **e.** Se necesita aprovechar más los nuevos instrumentos de cooperación con España: Fonprode, Cooperación técnica, innovación para el desarrollo, etc. **f.** Ya es hora de formulaciones e intervenciones conjuntas y no disgregada. **g.** Las intervenciones intersectoriales deben ser lideradas por actores colombianos. **h.** La concentración geográfica ya está definida y clara. **i.** La cooperación española debe fortalecer las capacidades de gestión pública y desarrollo e implementación de políticas públicas. **j.** Se debe alinear más la cooperación española con acuerdos globales (ODM, Declaración de Paris, programa Accra, Alianza Busan). **k.** El seguimiento no puede seguir siendo desde plataformas diferenciadas **l.** Coordinar no es intercambiar información, es fortalecer capacidades (Morales y Robles, 2014).

En este año España realizó tres evaluaciones a Marcos de Asociación País con cuatro Estados de la región, uno es Colombia. Se emitió el plan Estratégico 2014-2017 desde la cooperación española (Cooperación Española, 2014e). Estas evaluaciones arrojaron aprendizajes resumidos aquí: Hay una buena gestión en Colombia, sigue el reto de desarrollar capacidad institucional para la cooperación, sigue el reto por el monitoreo y seguimiento en las instancias de coordinación, Colombia debe decidir cómo manejar efectivamente los dineros para evitar la burocracia, Colombia se potencia como país que puede sobrevivir sin recursos de la cooperación

internacional, el sector privado está listo para cooperar, se necesita más alineamiento a temas estratégicos en los reportes, no es necesario tener tantos indicadores (Cooperación Española, 2014c; Cooperación Española, 2014e). Este año hubo un informe de evaluación sobre el proyecto de fortalecimiento institucional para la cooperación internacional, el cual insiste en más desarrollo de capacidades territoriales para la cooperación internacional (Lozano, Melera, 2014).

Análisis de Escritor: En el acta de la comisión mixta se nota un nivel de diálogo más igualitario, con posturas de Colombia menos susceptibles a solo recibir lo que España ofrezca. Colombia es capaz de despertar el interés de España y la comunidad internacional para apoyar la implementación del acuerdo de paz. El 2014 es un año que diálogo de pares entre España y Colombia. Los reportes y balances contienen un esquema más orientado a la Estrategia de Colombia, aunque con retos de alineamiento. La cooperación española parece notar el cambio de paradigma con Colombia y decide dar un giro en su discurso, por lo que sus análisis son más basados en la gestión y logros, y con más crítica a los alcances y compromisos. Las evidencias de los análisis dentro de la cooperación Colombiana por no documentarse, no son comparables con los que la cooperación española logra compartir, quien es incluso capaz de hacer revisiones compartidas y documentarlas³⁴. El tono del diálogo sube sin que esto signifique conflicto, sino más bien un despertar de nuevos intereses. De parte de Colombia se desea continuar con el aporte financiero de España. De parte de España se ve a Colombia como territorio fértil para buenas experiencias de cooperación e inversión, y como un país que les haría una contribución a sus logros en metas y compromisos globales. Colombia establece algunas ventajas y lo hace desde su liderazgo en la cooperación sur- sur y triangular. Este conjunto de variables, a la luz de las categorías del IC de Mantzavinos, North y Shariq (2004), muestran una vez más algunos

³⁴ Las publicaciones de AECID con respecto a las evaluaciones, lecciones y cambios solo llevan el logo de su entidad, más no el de APC Colombia.

saltos en los paradigmas. Para el investigador la búsqueda y no hallazgo de evidencias escritas (conocimiento científico) relacionado con la reflexión y análisis de las relaciones de cooperación entre Colombia y España, de parte de los entes encargados de la cooperación en Colombia, pudo haber hecho pensar que entonces los cambios más relevantes, eran los que se comunicaban formalmente por parte de la Cooperación Española. Pero al analizar las evidencias alcanzadas y notar el nivel de cambios provocados desde los esfuerzos institucionales de la cooperación Española, entonces se revisa obligatoriamente la idea de cuales cambios son más relevantes que otros. Mantzavinos, North y Shariq (2004) no dicen que los modelos, creencias, aprendizajes, conocimiento más relevantes sean los formales, sino que precisamente, en algunos círculos de actores e instituciones, la informalidad o la no formalidad, pueden tener un peso y un valor mucho mayor para incidir en las decisiones y los cambios. Sin poder profundizar mucho, estos autores dicen que la formalidad es directamente proporcional al tamaño de las instituciones y los actores que la componen. El investigador se atrevería a decir que también se relaciona el nivel de complejidad. Esto ayudaría a explicar porque para la Cooperación Española es tan importante la trazabilidad de sus procesos, las evidencias son escritas, los ejercicios de evaluación, y los innumerables y complejos planes. Interpretando el asunto, se trata de ver a la Cooperación Española como un actor que colabora con Colombia, pero Colombia no es su centro, ni necesariamente ha sido su mayor prioridad. En el otro sentido, la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia tiene otra envergadura y otro bagaje, que solo en el periodo de análisis muestra evidencias de ofrecerse con más contundencia como un donante. Guardando las proporciones, el Cooperante “Colombia”, es quizás un actor no tan complejo, ni de mayor envergadura dentro de los parámetros del Sistema internacional. Es quizás por eso que

el recurso formal e informal se da como una combinación sui generis en la institucionalidad colombiana para la cooperación internacional.

Año 2015:

El acta de la Comisión Mixta de cooperación hispano-colombiana mantiene la misma estructura del 2014, enfatizando en marcos legales de cooperación de cada una de las partes, y concluyendo con la afirmación que Colombia es todavía una nación socia de cooperación con España. Ambas delegaciones exponen avances del marco de acción que cierra y los compromisos para el siguiente. Un tema recurrente es el asunto de las capacidades institucionales en cooperación internacional dentro de Colombia, así como mejorar los mecanismos de coordinación (García y Holguín, 2015a). Este año se firma una renovación del Convenio Marco de Cooperación entre Colombia y España, derogando la versión de 1979. Se establecen los mecanismos de seguimiento del nivel estratégico, técnico y operativo, y los compromisos de las partes. Este acuerdo representa un hito estratégico en la relación de los dos países (García y Holguín, 2015b). En el documento “reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global”, se establece un nuevo punto de reflexión de aprendizajes para reorientar los esfuerzos globales. Solo se menciona Colombia en el marco de una prueba piloto sobre el manejo de sistema de gestión, seguimiento y monitoreo de proyectos. La cooperación española reconoce una necesidad en todo su sistema, en el que aún no logran información consolidada de su gestión (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, et, al. ,2015). Este año un nuevo MAP entre Colombia y España, para el periodo 2015-2019. Allí se reconoce el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia como insumo clave para el análisis y se ratifican zonas geográficas de énfasis. Por primera vez se maneja el concepto de “cooperante estratégico de entrada” y “cooperante estratégico de salida”. Se explica más el

manejo de la cooperación multilateral por medio de la Unión Europea y Naciones Unidas. Ya no se habla de cooperación bilateral, pero sí de cooperación delegada y reembolsable (Cooperación Española, 2015b). En las memorias de 2015, se destaca el trabajo con empresas, un proyecto piloto sobre sistema de gestión de información, y el logro con el proyecto de Agua y saneamiento en la costa caribe. Hay mención sobre trabajo con pueblos indígenas. En términos de reflexiones sobre aprendizajes esta memoria no es comparable con las de años anteriores o con otras publicaciones, pues no tiene muchos segmentos orientados a este asunto (Cooperación Española, 2015b).

Análisis del escritor: El 2015, más que un año de reflexiones, es de cambios estratégicos. La renovación del convenio marco deja notar que hay una apuesta compartida por trabajar a mediano y largo plazo. Después de un par de años de zozobra se comunica final y formalmente que España quiere seguir cooperando con Colombia, aunque ya no sea de la misma forma. La cooperación bilateral ya no es central y con tendencia a desaparecer para Colombia, y aunque es claro para el paradigma español por preferir otros mecanismos, no es claro porque Colombia si acepta esta condición. Podría interpretarse motivos relacionados con disminuir la dependencia de un grupo de donantes. Desde 2015 se viene cocinando la idea del fondo multidonante para el postconflicto como un modelo interesante de multilateralidad en la cooperación y construcción de la paz para los próximos años. Una vez más, el tono de conversación es entre cooperantes, no entre donante y receptor. Este podría llamarse el año de inflexión (cambio) al nuevo modelo. Para Mantzavinos, North y Shariq (2004), el cambio es la pregunta que guía la construcción de su modelo. Lo valioso que aporta esta teoría es que no se queda con la respuesta simplista de explicar el cambio como algo que solo se puede reconocerse cuando sucede, sino que tiene una trazabilidad de elementos que lo construyen. La secuencia se explica sola: Una idea, una

interpretación del mundo, un modelo que ayude a explicar lo que pasa, una memoria colectiva e individual que produce aprendizajes igualmente colectivos e individuales, una cristalización de las creencias que se han alimentado y construido, una motivación para apropiarse lo aprendido y hacerlo propio, y un producir de nuevos conocimientos y saberes, formales e informales, teóricos y prácticos que ayudan a desarrollar capacidades, y detonan en sutiles o contundentes expresiones de cambio. Así puede verse el proceso de relación de cooperación entre Colombia y España.

Año 2016:

Según publicación de ABC internacional, “Colombia, un mar de oportunidades”, hay aspectos sociales y económicos que favorecen las relaciones entre España y Colombia (ABC Sudamérica, 2016). La AECID hace un balance de experiencias de calidad con suficientes citas sobre proyectos y logros con Colombia. Allí se afirma cosas como: La cooperación con Colombia se caracteriza por buena calidad en la gestión, el diseño suficiente y aterrizado, el buen sistema de control y seguimiento, el alto nivel de impacto de las propuestas y la buena coordinación entre actores (Cooperación Española, 2016a). Este año se firman los dos acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC. Prácticamente los ojos de toda la comunidad internacional están puestos sobre Colombia. Como referente interesante, Belda, Boni y Sañudo (2016) producen un análisis de 6 experiencias de cooperación entre Colombia y España sobre las cuales resaltan aprendizajes de solidaridad, orientación a la transformación social, caracterización de lo que podría ser una cooperación transformadora³⁵, y una lista de aprendizajes en diferentes niveles de interacción³⁶. Lo interesante de la publicación es que a partir de casos se logra hacer

³⁵ “transformadora” es el nuevo concepto que empieza a identificar la cooperación internacional, luego de superar el asunto de la eficacia meramente.

³⁶ Las 6 experiencias mencionadas son: programa Asturiano de protección de víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia, programa Vasco de protección temporal de defensores y defensoras de derechos humanos, Mesa de apoyo a la defensa de los derechos humanos

una extrapolación de aprendizajes en torno al modelo y paradigmas de la cooperación. Allí se propone el ideario de una cooperación internacional política transformadora como un nuevo modelo de cooperación entre las relaciones norte – sur (Belda, Boni y Sañudo, 2016).

Análisis del Escritor: Por primera vez APC Colombia emite un reporte muy completo y reflexivo sobre la cooperación triangular, con el liderazgo de Colombia en esta modalidad (Dirección de oferta - APC Colombia, 2016). Este año, la cooperación española con Colombia, no está en el mejor de sus escenarios, pero tampoco en el peor. Este año el protagonismo es de Colombia, y aunque hay continuidad en varios procesos con fondos de España, de alguna manera el logro de Colombia con el acuerdo de paz nubla un poco la opinión. El dialogo y actitud de la cooperación internacional y de la comunidad internacional frente a la firma del acuerdo de paz, no es comparable a la tensión interna que vive el país entre el Si y el No por el acuerdo. En este punto, el aprendizaje ha sido lograr conseguir la atención de toda la comunidad internacional para respaldar un asunto importante del desarrollo del país y que parte de esa atención se vea reflejada en contribuciones de dinero para sostener los esfuerzos de implementación de varios componentes del acuerdo final. Aprovechando las categorías de Mantzavinos, North y Shariq (2004), el cambio que también se puede ver en la relación entre España y Colombia, está en la recolocación de sus puntos de encuentro. España se fortalece en sus decisiones de reenfocarse y reconcentrarse, más fuertemente en África y Asia, pero no quiere perderse de un momento histórico crucial y clave que también le traerá beneficios, como es la plataforma de circunstancias de Colombia. Para Colombia el cambio está en empezar a capitalizar lo aprendido con donantes como España, y decide hacer un esfuerzo muy importante de análisis y reflexión,

de la mujer y la paz en Colombia, Acompañamiento de las ONGD – iniciativa de cooperación internacional al desarrollo a taller abierto, Acompañamiento del observatorio por los derechos de los pueblos indígenas (CODPI) a organizaciones indígenas del Cauca.

pero no en un terreno conocido como la cooperación bilateral, sino que escoge el terreno de la cooperación triangular, su nueva fortaleza.

Año 2017:

El documento de memorias AECID que recoge los aprendizajes y logros de los años 2015-2017, tiene un enfoque más de gestión que de reflexión. Allí se evalúa el logro de 7 objetivos u orientaciones estratégicas, el programa de becas, los titulares de presencia en Colombia durante los 3 años, y un informe de gestión técnica y financiera. Resalta el enfoque geográfico, el apoyo a sectores y temas, la implementación de un sistema de gestión, y los mecanismos preferentes para la cooperación con Colombia estos años: Bilateral, Fondo de Agua, Fonprode, multilateral, ONGs y delegada. Afirma que la mayor inversión ha sido en procesos democráticos, promoción de oportunidades económicas, ayuda humanitaria y enfoque de género, y que los mecanismos preferentes son ONGs y Multilateral. Hay un dato clave sobre el programa de becas, donde se nota que la mayor parte del recurso termina en formación a organismos internacionales, ONGs españolas y empresas españolas (lo que conecta inmediatamente con las reflexiones sobre desarrollo de capacidades en Colombia). Para ser un informe de 3 años es bastante breve y sucinto (Cooperación Española, 2018b). El plan de acción 2017 también es breve y elimina por completo las páginas de análisis que se tenían por costumbre en años anteriores. Se procura mantener el mismo esquema de Objetivos estratégicos y resultados asociados (Cooperación española, 2017c). De forma particular hay dos artículos que desarrollan la cooperación cultural entre España y Colombia. Uno habla de la “incubadora de ideas en cultura de paz” como un evento de reflexión en el tema que se llevó a cabo en 2017; y el otro es una entrevista al consejero cultural de la Embajada de España donde afirma que la crisis financiera ha fortalecido

el desarrollo cultural de España y por eso esta nación está lista a promover artistas y cultura en Colombia.

Análisis del escritor: El año 2017 es de difícil caracterización, pero la palabra “cooperación simple” podría ser un buen descriptor. Luego de diálogos intensos, de los acuerdos esenciales y discusiones profundas, el año 2017 parece uno sin sabor. Hay baja producción documental (al menos sistematizada y publicada), y la reflexión dentro de materiales estratégicos es de corto alcance. También puede leerse como un año de movimiento por inercia. Los temas siguen su rumbo, los proyectos vigentes siguen su implementación, incluso asuntos como la educación que traen un recorrido desde los 90 todavía tienen fuerza para continuar funcionando en 2017. No hay nada para cambiar. Hasta el reporte memoria de 2015-2017 podría leerse como contradictorio porque no encaja en el marco de ningún documento estratégico. La bilateralidad ya está fuera del mapa y España prefiere empezar a entenderse con Colombia por medio de los multidonantes o de las ONGs. Hay un poco de aporte a las experiencias Col-Col, pero se contradice el hecho que por años se criticaba el desarrollo de capacidades nacionales para la cooperación y por otro lado los fondos de beca sean mayormente para los agentes internacionales y especialmente de España en Colombia. Aprovechando las categorías de Mantzavinos, North y Shariq (2004), se hace difícil situar la experiencia particular de este año dentro del marco de comprensión de ellas para el análisis. Este periodo es lo que podría entenderse como una meseta, sin picos, sin subidas, sin bajadas. Podría emular a un tiempo de estabilización frente a las decisiones tomadas, lo que estos autores llaman “cristalización”. Pero hay una etapa particular de los propuestos por el IC. Ese momento se describe cuando el contexto social, lingüístico y físico empieza a tener una retroalimentación con el modelo mental o con las ideas que se han construido para explicar la realidad. Es como una etapa de “diálogo interno”. Precisamente es la

antesala a un “nuevo modelo mental”, uno que no nace consolidado, pero se forja a partir del cambio dado en las variables de la realidad. Aunque Mantzavinos, North y Shariq (2004) no lo dicen explícitamente, se podría usar esta interpretación para explicar la baja en producción bibliográfica, así como su calidad de contenido. No es un año de dialogo de comisión mixta y de la nada reaparece un tema relegado en otros años, el asunto cultural. Es un periodo dedicado a revisar las interpretaciones, aunque no se produzca un aprendizaje particular, o una reflexión profunda, y mucho menos un conocimiento científico en particular. También es un tiempo para seguir haciendo lo que se debe hacer, para mantener la rutina, en medio del procesamiento de circunstancias que podrían estar teniendo la comunidad internacional, la sociedad colombiana, y las diversas instancias de Estado frente a lo que está pasando en Colombia luego de una firma de acuerdo de paz. Algunos podrían verlo como tiempo de caos también. Valdría la pena en este sentido, en un dialogo con la propuesta de Mantzavinos, North y Shariq (2004), entender más este tipo de casos o fenómenos como encaja en el marco teórico propuesto, pero ese diálogo precisamente sale del alcance de este documento.

Año 2018:

Este es el año del Plan Director de Cooperación PDC- 2018-2021. Allí se establecen retos del ámbito global de desarrollo, y otros más relacionados con la Cooperación española. Sobre estos últimos se destacan: Consolidar instrumentos y sistemas de planificación y seguimiento; insistir en que la cooperación sea alineada a los países; seguir procesando el asunto de la concentración geográfica, transversalizar aún más los asuntos de género, derechos humanos sostenibilidad ambiental y diversidad cultural; retomar la meta del 0,7%; más alianzas globales y regionales;

Para los países de renta media la cooperación española será para apalancar recursos y para fortalecer una cooperación más combinada, por medio de ONGs y cooperación triangular. Con la

región de ALC se preferirán los esfuerzos de cooperación regional (Cooperación Española, 2018e). El plan anual 2018, AECID deja notar que ha tenido una serie de reformas que le han dado un nuevo aliento a la agencia. Este plan es también un documento muy distinto al del año anterior donde intenta más explicarse hacia afuera, que dar cuenta de sus planes (Cooperación Española, 2018d)). En un estudio comparativo de la agencia de cooperación mexicana, se analizan 16 casos, entre ellos la cooperación española y la colombiana. Sobre España se resaltan aspectos como: ser una cooperación que ha forjado una marca propia (cooperación española), con un portal bastante bien dotado. Es un sistema de cooperación muy descentralizado, pero con entidades subnacionales con un aporte muy pequeño al volumen total de la cooperación de España. Hay suficientes evidencias para notar una cooperación muy alineada con la agenda de gobernanza 2030 y los ODS. La AECID cuenta con alto grado de robustez y madurez que hacen a la cooperación española un paradigma de articulación y coordinación. Aunque la crisis del 2008 afectó a España, los flujos solo disminuyeron entre 2010 y 2016. Ya para el 2018 se nota un nuevo repunte de fortaleza para la cooperación española. Colombia ya no está entre sus principales socios receptores de fondos. Es una agencia por demás muy comprometida con la gestión del conocimiento y que cada vez busca innovar más en el campo. Sobre la APC Colombia el estudio indica: Es el segundo receptor de AOD de la región, con enfoque a la paz, la seguridad y la acción humanitaria, es un país receptor y oferente de cooperación, tiene una estructura interna mucho menos compleja que la de España, pero funcional, tiene una agenda de cooperación muy alineada a la agenda global 2030, desde el mismo plan de desarrollo y desde las apuestas de cooperación que tramita. España no es un socio principal para Colombia, aunque si lo es la Unión Europea. También es una agencia que hace gestión del conocimiento, pero con orientación a las experiencias de intercambio. La cooperación colombiana tiene un alto grado de

articulación con la empresa privada y busca fortalecer más su monitoreo y evaluación de proyectos (Cervantes y Camacho, 2018). En el sitio web del Ministerio de Cultura aparece nuevamente un esfuerzo de cooperación en este campo entre Colombia y España. Aunque la nota tiene un tinte político, se rescata que esta cooperación está orientada al intercambio de experiencias (Ministerio de Cultura, 2018). De forma particular APC Colombia (2018a) produce un documento titulado “Colombia Cambió”, que parece un informe de salida del presidente Santos. Aborda 7 capítulos donde expone logros en: Educación, tecnología, primera infancia, infraestructura, vivienda, medio ambiente, acuerdo de paz y posconflicto, economía y comercio, bienestar y pobreza, y cooperación internacional. Sobre el último tema resalta la creación de la APC Colombia, el fondo multidonante para el posconflicto, el fortalecimiento de las relaciones con el sector privado para la cooperación, el mayor vínculo con las agencias regionales de ALC, y el logro del ingreso a la OCDE (Botero, 2019; Manetto, 2018). Del mismo modo se destaca un artículo de Ardilla y Clemente (2018) donde exponen el cambio de paradigma en materia de política exterior que ha resultado del proceso de transformación del país entre 2010 y 2018. Se resalta el cambio del enfoque en el que Colombia deja el modelo “*respice polum*” o “mirar hacia el norte” para optar por el modelo de “*respice similia*” o “mirar hacia los similares o semejantes” como el centro de toda la política exterior reciente. También distinguen la política exterior como un ejercicio de “acomodamiento pragmático” porque Colombia opta por adaptarse en medio de crisis y cambios globales, aunque algunos de esos cambios no terminaron siendo necesariamente tan voluntarios. El resultado de esta nueva posición se sustenta también en un país con menos tasas de violencia, mayor estabilidad política y un importante crecimiento económico, aunque la opinión interna evidencie todavía mucho conflicto. A pesar de todo ello todavía hay rasgos de la

política exterior colombiana, al menos doctrinalmente, que dejan creer que se sigue viendo a Estados Unidos como el referente (Ardila y Clemente, 2018).

Análisis del escritor: El plan director 2018-2021 es realmente un resurgir del nivel de cooperación española. Su contenido y estructura dejan notar una tarea muy bien hecha donde hay un amplio espectro de asuntos que la cooperación siempre necesita tener con claridad. Este es el último año del presidente Santos y luego de lograr la firma del acuerdo de paz y el premio Nobel de paz, existe la sensación de un país más preparado para la cooperación internacional o al menos asumiendo la cooperación internacional con métodos y recursos distintos. El 2018 no es un año en el que se puede hablar de una separación en la cooperación entre España y Colombia, pero definitivamente el “romance” terminó (si es que lo hubo), y ahora se reinstalan nuevas formas de relación. Estar hablando de cooperación cultural es como estar haciendo un intercambio de regalos. El aprendizaje de este año es la consolidación del cambio de paradigma en la política exterior, como dicen Ardila y Clemente (2018), dejar de ver la norte para empezar a ver al lado. Aun así, con la disminución del aporte directo de España, Colombia sigue siendo prioridad para la región y el continente. El 2018 no se puede connotar como un año de cambios, sino como un año de exposición y consolidación. España y Colombia se encuentran en etapas de estabilización y recuperación económica y de un mayor fortalecimiento de la cooperación, aun cuando no estén tan cercanas esta vez. A la luz de Mantzavinos, North y Shariq (2004) tampoco es fácil identificar un periodo como este año. ¿Será una consolidación o cristalización de creencias? O acaso es el cambio mismo como etapa cúspide del IC. Las producciones bibliográficas tienen un resurgir en el tema de cooperación entre estos dos países. Hasta un país tercero intenta dar un estado del arte de cada uno de estos estados frente a las relaciones de cooperación reciente. Podría también afirmarse como un tiempo de un nuevo

comienzo, nuevas ideas, nuevos modelos, nuevas creencias, nuevos aprendizajes y relaciones, nuevos conocimientos y capacidades.

Conclusiones

A continuación, se intenta organizar un conjunto de conclusiones y recomendaciones aprovechando algunas categorías de clasificación del institucionalismo cognitivo de Mantzavinos, North y Shariq (2004) para facilitar la ubicación de cada una de ellas:

Sobre los objetivos de la investigación:

Además de lograr un grupo importante de aprendizajes y cambios en la cooperación hispano - colombiana en el periodo establecido para este estudio, se pudo desarrollar la aplicación de otras categorías de análisis del Institucionalismo Cognitivo, enriqueciendo no solo la caracterización de la cooperación internacional de estos dos actores, sino también contribuyendo a un ejercicio más de aplicación de esta teoría en el ámbito de las relaciones internacionales. La cooperación internacional, así como la cooperación española y la cooperación colombiana pueden ser vistas e interpretadas como instituciones. Cada una tiene un ámbito de acción, un conjunto de normas o reglas del juego, y definitivamente un cúmulo de actores. En muchos sentidos son también modelos mentales, a la luz del institucionalismo cognitivo (Mantzavinos, North y Shariq, 2004) porque cada una refleja los paradigmas que se han construido como resultado de procesos de cambio y aprendizaje de otros actores, reglas y contextos que las precedieron.

Sobre los modelos mentales, actores y capacidades:

A la luz de las categorías propuestas por el IC de Mantzavinos, North y Shariq (2004), y con base en la comprensión de una cooperación internacional tradicional, España tiene una estructura más robusta y experimentada (modelo mental) por la trayectoria que ha tenido como donante internacional, un involucramiento mayor de diversos grupos de actores de instituciones del estado y la sociedad civil y un nivel más sofisticado de capacidades institucionales para la cooperación internacional (tanto en el territorio Español como en terreno).

En el caso de Colombia prima mucho el enfoque (modelo mental) gerencial y empresarial, la síntesis, las medidas, las gráficas, con un involucramiento de actores más estatales, aproximaciones al sector privado y una baja o nula participación de sectores de la sociedad civil. Su capacidad de cooperación internacional es centralizada con algunas experiencias fuertes en algunas regiones, pero muy baja articulación y consolidación nacional.

Las ONGs españolas son las mayores administradoras de recursos de cooperación española. La primera lectura es que representan el poder de la sociedad civil, pero otra lectura es que sencillamente son un mecanismo de economía de escala de un Estado con capacidad financiera como el español. Por otro lado, la UE implícitamente podría ser visto como otro actor inmerso en la Cooperación Española por su fuerte influencia y alineamiento. Colombia podría ver todo el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer el aparato social y de desarrollo sea que se pretenda seguir cooperando hacia afuera (por la vía sur-sur o triangular) o hacia dentro (por la vía Col-Col).

El tema insistente de las capacidades institucionales para la cooperación internacional fue demasiado reiterativo para el ámbito de Colombia. En esto se puede notar todavía un discurso norte-sur. Colombia acepta que varias regiones no tienen un desarrollo óptimo para asumir responsabilidades mayores en administración de dinero internacional de cooperación, además que el sistema administrativo vigente no es un facilitador de la coordinación y el desarrollo de estas capacidades (sin entrar a discutir asuntos más de fondo de la política y las prácticas clientelistas y corruptas en el país). En España ocurre algo que ha sido manejado con más sutileza y se refiere al debilitamiento de la cooperación descentralizada que hace parte del desarrollo institucional mismo de este país. Lo que cabe preguntarse es si esto que ha pasado se debe solo al recorte de presupuesto, o porque precisamente es un modelo en revisión, aún en

medio de un ambiente de fuerte globalización y altas capacidades en tecnologías de comunicación. Tampoco se puede perder de vista que, en el caso colombiano, la falta de capacidad institucional para la cooperación internacional en las regiones (y quizás también en alguna medida en lo nacional), no es un asunto que se pueda ver de forma excluyente, sino que hace parte de un reto de desarrollo propio del modelo económico y social que experimenta el país, donde pretendiendo no ser centralizado, aun las decisiones mayores se toman en el centro, y la capacidad en otros aspectos de la política es altamente dependiente de Bogotá. Entonces lo encontrado sobre la capacidad en la cooperación, es solo una evidencia de un problema mayor.

Los esfuerzos internacionales de Cooperación como los ODM y los ODS, la efectividad de la ayuda y otros, son también otra forma de modelos mentales que en muchos sentidos inciden en las formas de accionar de los actores cooperantes. En este marco de esfuerzos la Cooperación Española es más explícita en declarar su alineamiento a estos esfuerzos por medio de los documentos de planeación, no así la cooperación Colombiana.

Sobre los motivadores:

Revisando la categoría del IC de Mantzavinos, North y Shariq (2004) relacionada con las motivaciones que llevan las creencias a volverse aprendizajes, se puede resaltar aquello que incentiva la cooperación internacional en este par de actores analizados en esta investigación. España por su lado, ha pasado varios estadios de motivación, desde una cooperación para promover su comercio exterior, pasando a una cooperación para “enriquecerse como donante con cooperación condicionada” y finalmente considerando la cooperación como un instrumento de política exterior. Desde la perspectiva de las ONGs españolas, al presente, la cooperación internacional española le falta todavía más desarrollo de política pública que fortalezca esa idea. Esto sucede en un proceso de recorte de fondos a instituciones de cooperación en una proporción

mayor a otros ministerios. Para las ONGs la cooperación internacional española es solo un instrumento de conveniencia política (Pastoriza, Teijo, 2012). Para Colombia, el motivador es ver la cooperación como un instrumento salvavidas que sirve para reducir las brechas sociales en el territorio, pero al intentar en el periodo del 2012-2018 pasar la mirada a otros cooperantes, se empieza a ver como poco a poco se dan pasos de política exterior para el desarrollo y la inversión extranjera (Baracaldo, 2015).

Sobre aprendizajes y conocimiento:

Colombia tiene un alto desarrollo de procesos de aprendizaje y conocimiento científico en el nivel operativo donde se implementan los proyectos en terreno y se llevan a cabo las experiencias propias financiadas por la cooperación internacional. Lo paradójico de esta evidencia es que la fuente de producción más contundente de este conocimiento no es la institucionalidad Colombiana, sino la Española. El nivel de producción de conocimiento más científico para Colombia está en los reportes de gestión que intentan dar una visión de país sobre la cooperación internacional.

La capacidad de producción de conocimiento científico desde la cooperación española es evidente en el listado constante de Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), Planes Directores de Cooperación (PDC) y Marcos de Asociación de País (MAP). Colombia no se queda atrás, aunque maneja menos volumen, y no tan enfocado a los detalles (Estrategias de Cooperación). En conjunto los dos países adolecen de una línea continua para producir conocimiento científico respecto de su mutua relación de cooperación. Siendo las actas de las comisiones mixtas y las comisiones de monitoreo y seguimiento un recurso clave para entender y evidenciar en el paso de los años como fue esta relación, no son necesariamente la

documentación mejor custodiada por ambos actores, o al menos no son de fácil acceso para ejercicios como esta investigación.

En cuanto a la producción de saber científico en guías, manuales, enfoques de temas sociales, y ejercicios de evaluación de proyectos también se da una paradoja. La fuente son ciertamente las poblaciones y públicos impactados por los proyectos, así como los colaboradores empleados y voluntarios que participan en tales proyectos y experiencias, pero el sistematizador es exclusivamente la cooperación española. En este componente todavía se respira un aire de relación norte - sur. La pregunta que queda con esta práctica de producción de conocimiento es ¿de quién es este conocimiento?, ¿al servicio de quien queda el capital del saber producido y para qué? Esta práctica fortalece el paradigma que dice que muchas veces la cooperación internacional es solo un intercambio de bienes y servicios, entre ellos la información, lo que es una idea muy propia de la visión neorrealista de las relaciones internacionales.

Otra conclusión en la experiencia de cooperación de España es la tentación de ver el impacto de la crisis financiera como un retroceso en el desarrollo institucional. Como si el aprendizaje más generalmente aceptado consistiera en creer que en tiempos de recesión económica la opción es el repliegue. Efectivamente mucho de la reflexión mostrada desde España y la Comunidad Europea hablan de una “refocalización, optimización, y una coordinación” de la AOD con los demás donantes para reducir la repetición de esfuerzos o duplicidades. España en este sentido había caído en lo que Mantzavinos, North y Shariq (2004) citan como “la dependencia del sendero”, que consiste precisamente en ver como un aprendizaje colectivo, institucionalizado es tan fuerte que se convierte en inflexible, y frente al cual es muy difícil asumir un cambio. Sin embargo, en medio de esta lógica que demuestra un modelo mental de toda una tradición de Cooperación Internacional, España logra, junto con otros países y actores del Sistema

Internacional, dar una respuesta distinta al caso de Colombia, uniendo esfuerzos para contribuir al proyecto de paz.

En el caso de Colombia y España, los procesos de aprendizaje no son progresivos solamente. Los datos muestran que hubo momentos donde el retroceso, o la sensación de no avance pudieron ser la identidad más notoria. Pero eso demuestra que a la luz del modelo de IC de Mantzavinos, North y Shariq (2004), el aprendizaje es solo una parte resultante de la tensión entre los actores, sus modelos mentales y las relaciones con el entorno, una relación que algunas veces es de afirmación y en otras de desaprobación.

El proyecto “saber hacer Colombia” tiene potenciales interesantes que pueden ayudar a enrustar las capacidades del país para la reflexión, la revisión de lecciones, y la producción de conocimiento formal frente a las experiencias de cooperación, pero haciendo el salto a un nivel de reflexión de nivel estratégico e institucional.

Sobre las creencias:

Las creencias, a la luz de Mantzavinos, North y Shariq (2004) se da entre la cristalización de los aprendizajes (consolidación) y el reconocimiento de un motivador para generar conocimiento, nuevos modelos y cambios. En el ejercicio de investigación es posible rastrear que al pensar en un cooperación internacional madura y de capacidad, hay una fuerte correlación con el brazo financiero. Colombia demuestra con el ejercicio de cooperación triangular que esto no es tan cierto. Otra creencia es está que la relación con donantes funciona mejor cuando es bilateral, pero los fondos post conflicto demuestran una gran ventaja en la multilateralidad, en especial en tiempos de crisis financiera.

Otra creencia está en considerar que la cooperación sur sur, implementada por Colombia, más o menos acompañada por España, adolece de impacto trascendental en el desarrollo porque su

volumen es demasiado pequeño para las realidades de los países receptores. Lo interesante ha sido que es un modelo de cooperación que involucra muchos más actores para atender una necesidad de cooperación, lo que gesta un escenario rico de relaciones y alternativas.

Queda un interrogante de esta investigación. Cuando Colombia decide reportar la contrapartida que asume el Estado en proyectos de cooperación, ¿realmente a ese dinero se le puede denominar dinero de la cooperación? Es decir, ¿un Estado está cooperando cuando coopera consigo mismo? Sutilmente el modelo Col-Col y el de Responsabilidad Social Empresarial tendría algo parecido, aun cuando hay participación de cooperantes regionales e internacionales, no parece muy contundente creer que hacer que las regiones del mismo país apoyen a otras regiones, porque de esa manera participan en la cooperación internacional. Es en definitiva un aspecto que requiere más revisión y soporte teórico.

La cooperación Española tiene un alto volumen de producción documental sobre su cooperación al mundo, a la región de América Latina y el Caribe, y a Colombia. Algunos de estos documentos traslapan periodos y cifras lo que a veces genera confusión en la interpretación de datos. Se podría asumir que una creencia es que con la abundancia se ratifica la información, pero puede estar resultando más confuso. Algo parecido pasa en el modelo de reporte de cifras de cooperación en Colombia, con el cual es difícil trazar una trayectoria de los datos año a año. Al notar con detalle por ser un sistema basado en la gestión administrativa, se nota mucho que cada gerente llega con sus estilos y énfasis, y no hay un parámetro institucional que prime frente a esos cambios de liderazgo.

Se podría creer que la disminución de fondos de la Cooperación Española a Colombia, y el manejo que Colombia logra darle a este cambio para diversificar el portafolio, muestran que la relación de cooperación entre estos dos actores nunca fue realmente tan relevante. Pero este

argumento se cae de su peso si se hace la misma comparación en la relación de Colombia con Estados Unidos donde este último ha sido cooperante prioritario de al menos 10 años antes del periodo de análisis, pero para el periodo de análisis queda relegado a un donante más en la canasta de cooperación.

Sobre contenidos:

La cooperación para el Desarrollo en Colombia, a partir de la experiencia con España tiene mucho énfasis en el desarrollo local, desarrollo comunitario, saneamiento básico, asistencia humanitaria, derechos humanos y enfoque de género, pero desafortunadamente olvida algunos asuntos estructurales que también pueden ser escenario de cooperación como el comercio, la industria, el turismo, la ciencia y tecnología, la innovación, el desarrollo económico solidario. Este asunto de los contenidos también deja ver cuáles son los paradigmas de cooperación que priman entre contrapartes como Colombia y España.

Sobre el cambio:

Pese a ser un país de renta media, bajo la lógica de la cooperación internacional tradicional, Colombia ha sabido hacer un salto de paradigma (modelo mental), por cuanto ha logrado no solo no perder la contribución de España, sino resituirla y darle un nuevo espacio, con una diversificación y articulación interesante de cooperantes internacionales para una agenda de país con proyección a varios años. Diversificación es el nuevo modelo mental de cooperación en Colombia.

La toma de decisiones en Colombia sobre cuales mecanismos de cooperación desarrollar más, ha estado circunscrita a la disponibilidad y facilidad para acceder a los recursos de cooperación internacional. Si existiese alguna reflexión sobre los motivadores que ayudan a decidir qué mecanismo de cooperación conviene más que otro, esta es de difícil acceso. Según el IC de

Mantzavinos, North y Shariq (2004) si un modelo mental no funciona o no responde a los problemas de la realidad, entonces se espera una reacción creativa del actor o conjunto de actores para buscar y construir nuevos modelos mentales. Decidir sobre los mecanismos de cooperación internacional es quizás un asunto de nivel político y estratégico, así no se documente tale decisiones. Sin embargo, en actas de las comisiones mixtas y los convenios marco de cooperación se puede ver que la preferencia es la bilateralidad, luego la multilateralidad como mecanismos preferidos para la cooperación con Colombia, aunque los motivos para optar por estos mecanismos no son explícitos. Este caso plantea un reto a la lógica del IC de Mantzavinos, North y Shariq (2004), porque el asunto de la motivación no es de fácil identificación.

En medio de la situación actual en la relación entre España y Colombia, la experiencia hizo una contribución importante a las reflexiones sobre el alineamiento de la cooperación a los planes de desarrollo del país receptor y a los convenios y marcos de desarrollo globales. Desde ese punto de vista esta experiencia de relación es un laboratorio que puede hacer contribuciones interesantes a la comunidad internacional, porque puede estar marcando la pauta a un modelo de cooperación que responda al principio de autodeterminación, pero también al de consenso por una agenda de gobernanza global.

Referencias

- ABC Sudamérica. (22 enero 2016). Colombia, un mar de oportunidades. En abc.es. Recuperado en: t.ly/e52zN.
- Acción Social, *Presidencia de la Republica*. (2008). *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Recuperado en: t.ly/YO7Al.
- Acosta, C., Uribe, C., Amaya, J., Idrobo, A., Aliaga, F., Ballén, D. (2019). Reconciliación y construcción de la paz territorial: el caso de la comunidad nasa (Colombia) *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N.º 121. p. 91-112. Recuperado en: t.ly/kK1nV.
- AECID. (2012). *Guía Metodológica de Práctica de la Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva - Proyecto Piloto de Transferencia y Desarrollo de Capacidades Regionales en Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva – Programa ERICA - España y sus regiones intercambian conocimiento con Antioquia - Por un desarrollo económico con equidad*. Recuperado en: t.ly/jKenp.
- AECID. (2013a). *Caja de Herramientas para la Equidad de Género de la Cooperación Española en Colombia* – Recuperado en: t.ly/vvDdp.
- AECID. (2013b). Boletín general AECID Colombia, Enero – Marzo 2013. Recuperado en: t.ly/gwONE.
- AECID. (2014a). Boletín de Género en desarrollo Octubre Noviembre de 2012. Recuperado en: t.ly/ZpMx8.
- AECID. (s.f.). FCAS, que es el fondo. Recuperado en: t.ly/OR92D.
- Agudelo, J., Rodríguez, G. (2016). La cooperación internacional en transición 2015-2020 – Análisis global y experiencias para Colombia. *Universidad de San Buenaventura*. Recuperado en: t.ly/16zvr.

- Amaya, J., Langer, J. (2015). Comisiones de la verdad como instituciones de aprendizaje: Caso Kenia. *Economía y Región, Vol. 9, No. 1, p. 35-65*. Recuperado en: t.ly/GALYr.
- APC Colombia. (2012). Informe de gestión de Cooperación internacional en Colombia. Recuperado en: t.ly/16zvA.
- APC Colombia. (2013). *Informe de gestión 2013*. Recuperado en: t.ly/9krGN.
- APC Colombia. (2014a). Balance de Cooperación en Servicios Públicos presentó APC-Colombia en Congreso de ANDESCO. Recuperado en: t.ly/DzxgD.
- APC Colombia. (2014b). *Informe de gestión vigencia 2014*. Recuperado en: t.ly/8ZBrW.
- APC Colombia. (2014c). Se busca a partir de aprendizajes compartidos, encontrar una ruta de trabajo común. Recuperado en: t.ly/OR95J.
- APC Colombia. (2015a). *Informe de gestión APC Colombia 2015*. Recuperado en: t.ly/GALDz.
- APC Colombia. (2015b). Las buenas prácticas de gobiernos locales se comparten en el exterior. Recuperado en: t.ly/RM5D5
- APC Colombia. (2016a). Funcionarios públicos aprenden sobre Cooperación Internacional. Recuperado en: t.ly/YO7yY.
- APC Colombia. (2016b). *Informe de gestión 2016*. Recuperado en: t.ly/IKRKD.
- APC Colombia (2017a). Aprendizajes para el presente y futuro de las empresas colombianas. Recuperado en: t.ly/rvmvv.
- APC Colombia. (2017b). *Informe de gestión 2017*. Recuperado en: t.ly/E3O3J
- APC Colombia. (2018a). *Colombia cambió, innovaciones para el desarrollo*. Recuperado en: t.ly/JqRqm.

APC Colombia. (2018b). *España y Colombia: 30 años de cooperación para el progreso*.

Recuperado en: t.ly/XBKB9.

APC Colombia. (2018c). *Informe de gestión 2018*. Recuperado en: t.ly/16zvA.

APC Colombia., AECID. (s.f). *Cooperación de España 2014-2018*. Recuperado en:

t.ly/8ZBDz.

APC Colombia. (s.f.). Saber hacer Colombia. en apccolombia.gov.co. Recuperado en:

t.ly/0D5q3.

Ardila, M., Batalla, I. (2019). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *En OASIS. N° 29*,

p. 29-56. Recuperado en: t.ly/XBKw9.

Arenas, D., Ortiz, L. (2013). Acta Comisión Mixta Hispano Colombiana 4 y 7 de mayo de 2013.

Recuperado en: t.ly/YO7EE.

Arriola, S., Garranzo, R., Ruiz, L. (2013). *La renovación de la cooperación iberoamericana –*

Transformaciones para una agenda post – 2015. Recuperado en: t.ly/RM5k5.

Bancet, A. (2012). Análisis de la Cooperación Triangular: Discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en Construcción. Instituto Universitario de Desarrollo y

Cooperación – *IUDC Universidad Complutense de Madrid - Universidad del País Vasco – Universidad de Murcia*. Recuperado en: t.ly/KA6we.

Baracaldo, M. (2015). *La cooperación internacional como instrumento para el desarrollo integral en Colombia*. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado en:

t.ly/KA6we.

Barreto, M. (2010). El rol de la Unión Europea en la resolución del conflicto armado en

Colombia: un análisis desde el terreno. *Aldea Mundo, Vol. 15, núm. 29, p. 19-30*.

Recuperado en: t.ly/qv9Op.

- BBC. (2018). En qué beneficia a Colombia formar parte de la OCDE, el selecto club de países ricos en el que hasta ahora sólo había 2 naciones de ALC. Recuperado en: t.ly/qv9Op.
- Belda-Miguel, S., Boni, A., Sañudo, M. (2016). *Hacia una cooperación internacional transformadora – Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia*. Recuperado en: t.ly/DzxBr
- Botero, R. (2019). Colombia y la Oede. LR La República. Recuperado en: t.ly/NwbNy.
- Calabuig, C., Gómez, M. (Coords). (2010). La cooperación internacional para el desarrollo – Cuadernos de cooperación para el desarrollo Num.1. *Editorial Universitat Politecnica de Valencia*. Recuperado en: t.ly/JqRw2
- Carneiro, M., Cordero, J., Cordero, C., Vidal, M. (2013). *Cuaderno guía de los principios rectores ONU sobre empresa y derechos humanos – Puerta de Entrada*. Recuperado en: t.ly/GAL8m.
- Castaño, T., Pineda, B., Peña, J. (2016). *Evaluación del plan de actuación sectorial género (PAS) en desarrollo de la AECID – en Colombia*. Recuperado en: t.ly/xrINk.
- Castrillón, J. (2016). *Cooperación para el desarrollo España-Colombia, un enfoque de economía política. (Tesis Doctoral)*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Recuperado es: t.ly/pvbeG
- Cervantes, L., Camacho, M. (2018). *Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Insumos para su análisis y reflexiones*. Recuperado en: t.ly/6YKOx.

- Chiani, A(Coord)., et.al. (2009). La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región. *Konrad Adenauer Stiftung*. Buenos Aires. Recuperado en: t.ly/YO7LJ.
- CITpax, AECID. (2013). *Observatorio Internacional DDR – Ley de Justicia y Paz – Sexto informe - 2013*. Recuperado en: t.ly/rvmRD.
- Cooperación Española. (2012). *Memoria de Actividad AECID 2012*. Recuperado en: t.ly/rvmRD.
- Cooperación Española. (2013a). *Memoria AECID 2013 - 25 años luchando contra la pobreza*. Recuperado en: t.ly/d5y1w.
- Cooperación Española. (2013b). *Memoria de la agencia española de cooperación internacional para el desarrollo AECID en Colombia 2013*. Recuperado en: t.ly/pvbBG
- Cooperación Española, (2014a). *Memoria AECID en Colombia 2011-2012*. Recuperado en: t.ly/LANZ8
- Cooperación Española. (2014c) *Revisión intermedia Marco Asociación País Colombia-España 2011-2014 Informe Completo*. Recuperado en: t.ly/757MW
- Cooperación Española. (2014d). *Síntesis Evaluaciones de Marcos de Asociación País (2014)- Revisiones intermedias de los MAP con Bolivia, Colombia, El Salvador, y evaluación final del MAP con Ecuador*. Recuperado en: t.ly/3Ekw2.
- Cooperación Española. (2014e). *Plan estratégico de la agencia española de cooperación internacional para el desarrollo – AECID 2014-2017*. Recuperado en: t.ly/3Ekw2
- Cooperación Española. (2015a). *Evaluación conjunta Programa Español de Microfinanzas para el desarrollo de los servicios financieros a la microempresa en Colombia 2014 – Informe Completo*. Recuperado en: t.ly/JqRKY.

Cooperación Española. (2015b). *Marco de asociación país 2015-2019 – Colombia – España*.

Recuperado en: t.ly/wBk8v.

Cooperación Española. (2015c). *Memoria AECID 2015 - Preparados para nuevos retos*.

Recuperado en: t.ly/GALr0.

Cooperación Española. (2015d). *Programa de escuelas taller de la cooperación española –*

Recuperado en: t.ly/RM5Kb.

Cooperación Española. (2016a). *Experiencias de la implantación de la agenda de eficacia en las*

OTC (Oficinas técnicas de cooperación) – AECID. Recuperado en: t.ly/mw68j.

Cooperación Española. (2016b). *Informe de transparencia*. Recuperado en: shorturl.at/brJK7

Cooperación Española. (2017a). *Experiencias de la AECID en educación técnica y formación*

Profesional. Recuperado en: t.ly/MeWM0.

Cooperación Española. (2017b). *Memoria AECID 2017*. Recuperado en: shorturl.at/fjnKM y

t.ly/vvDjb.

Cooperación Española. (2017c). *Plan de Acción de la AECID 2017*. Recuperado en:

t.ly/nKNwg

Cooperación Española. (2018b). *Memoria AECID COLOMBIA 2015-2016-2017*. Recuperado

en: t.ly/ZpMyB.

Cooperación Española. (2018c). *Lecciones aprendidas sobre agricultura resiliente al cambio climático para contribuir a la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación en ALC*

Latina y el Caribe. Recuperado en: t.ly/2qD3R

Cooperación Española. (2018d). *Plan de acción de la AECID 2018*. Recuperado en:

t.ly/2qD3R.

- Cooperación Española. (2018e). *V Plan director de la cooperación española – 2018 – 2021 - Aprobado por Consejo de Ministros*. Recuperado en: t.ly/RM53b.
- Cooperación Española. (s.f.). *Memoria humanitaria 2016 – 2017*. Recuperado en: t.ly/YO7Gv. <http://www.aecid.es/ES/ah/publicaciones>
- Daguerre, J., Fittipaldi, M., López, C. (2012). Los Impactos de la Crisis en la cooperación española: desafíos y oportunidades - Reflexiones desde ALC. *Revista Tiempo de Paz. Verano 2012. No.105*. Recuperado en: t.ly/Vyl3M.
- Dirección de Oferta – APC Colombia. (2016). *Marco estratégico de cooperación triangular de APC Colombia*. Recuperado en: t.ly/rvm7W.
- DIRENA., AECID. (2019a). *Guía del docente – Proyecto EME – Emprender en mi Escuela – Educación primaria - 2017*. Recuperado en: t.ly/jKe6D.
- DIRENA, AECID. (2019b). *Selección de especies potenciales de cultivo en el pacífico nariñense – 2014*. Recuperado en: t.ly/RM50b.
- DIRENA. (2015). *Plan de manejo para la producción sostenible del recurso de piagua en el pacífico nariñense*. Recuperado en: t.ly/yJV6b.
- Duarte, J. (2012). La Unión Europea dentro del “giro” de la política exterior colombiana. *Papel Político, vol. 17, núm. 2, pp. 679-706*. Recuperado en: t.ly/yJV6b.
- Dynamyca ALC. (2012a). *Informe de prácticas de Responsabilidad Social Corporativa de las Empresas Españolas en Colombia*.
- Dynamyca ALC. (2012b). *Plan de mejora sectorial en materia de Responsabilidad Social en las Empresas Españolas en Colombia*

- García, T. (2015). La convención sobre diversidad cultural y la cooperación española en materia de cultura. *Revista Investigación & desarrollo vol. 23. No 2. p. 439-463*. Recuperado en: t.ly/5nVyE.
- García, J., Holguín, M. (2015a). *Acta de la IX reunión de la comisión mixta hispano-colombiana de cooperación 2015-2019*. Recuperado en: t.ly/lKRrj.
- García, J., Holguín, M. (2015b). *Convenio marco de cooperación entre la república de Colombia y el reino de España*. Recuperado en: t.ly/2qDX5.
- Gobierno de España., Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2012). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2012*. Recuperado en: t.ly/757xG.
- Gómez-Quintero, J., Franco, J. (2012). ¿Cooperar o imponer? Análisis crítico de la igualdad de género en el caso de la cooperación internacional hispano-colombiana. *En Reis 137. p. 59-78*. Recuperado en: t.ly/OR9NI.
- Gordillo, M. (2012). Las ONGD ante la crisis de la cooperación española: mucho camino por andar. *Revista Tiempo de Paz. Verano 2012. No 105. p. 44-52*.
- Grandas, D., Prado, J. (2016). La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *En OASIS, No.25, p. 159-186*. Recuperado en: t.ly/KA6lp.
- Infodefensa (2013). La Comisión Mixta de Defensa hispano-colombiana acuerda reunirse dos veces al año. Recuperado en: t.ly/KA6lp.
- Kalidadea. (2015). *Evaluación intermedia de proyecto – Unidad de gestión del programa nacional escuelas taller de Colombia - herramientas de paz en Colombia*. Recuperado en: t.ly/vvD1q.

- León, L., Padilla, Y., Rodríguez, W. (2012). *Imaginario sobre lo étnico-racial negro en la agenda noticiosa - un pre-texto para seguir cuestionando-nos*. AECID. Recuperado en: t.ly/AkBLp
- Lozano, J., Melera, L. (2014). *Evaluación final, conjunta y externa del proyecto: Fortalecimiento institucional en Colombia para que la cooperación internacional contribuya de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de desarrollo y de política exterior*. Recuperado en: t.ly/GALBd.
- Lozano, A., (2016). Aspectos ontológicos y epistemológicos en las relaciones internacionales: Breves propuestas de abordajes teóricos. *Revista mexicana de análisis político y administración pública. Volumen V, Número 1, p. 41-60*. Recuperado de: t.ly/LANln.
- Maldonado, C., Palma, A. (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. Cepal – *Serie Políticas Sociales. No. 179*. Recuperado en: t.ly/e52vO.
- Manetto, F. (2018). La OCDE aprueba el ingreso de Colombia como socio número 37. *El País Internacional*. Recuperado en: t.ly/RM5vD.
- Mantzavinos, C., Douglass, N., Shariq, S. (2004). Learning, Institutions, and Economic Performance. *Perspectives on Politics, Vol. 2, No. 1*. Recuperado en: t.ly/NwbmK.
- March, J., Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. *Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública*.
- Méndez, N. (2009) Educación para la paz, cultura política y cambio social: un análisis empírico del programa Aulas en Paz desde el institucionalismo cognitivo. *Desafíos. 21. p. 97-134*. Recuperado en: t.ly/YO7PX.

Mendoza, R., (s.f). *Evaluación técnica final del proyecto: Fortalecimiento del gobierno propio de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, contribuyendo al ordenamiento territorial ancestral de la sierra nevada de Santa Marta, desde sus principios y prácticas culturales – Fases I, II, III, IV y V. Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta y AECID Colombia*. Recuperado de: t.ly/kK1kJ.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2013). *Plan director de la cooperación española 2013-2016*. Recuperado en: t.ly/MeW9V.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de cooperación, et al. (2015). *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global – un compromiso renovado para una agenda transformadora de desarrollo humano sostenible*. Recuperado en: t.ly/MeW9V

Ministerio de Asuntos Exteriores y de cooperación, et.al. (2016). 38. *Informe de evaluación – Programa España y sus regiones intercambian conocimiento con Antioquia (Colombia) – ERICA – informe completo*. Recuperado en: t.ly/vvDrm.

Ministerio de Cultura., AECID. (2016). *Escuelas taller Colombia – herramientas de paz - Caja de herramientas Cultura de paz*. Recuperado en: t.ly/JqRNY.

Ministerio de Cultura. (2018). Impulso a la agenda de cooperación cultural entre España y Colombia. En mincultura.gov.co. Recuperado en: t.ly/wBkPx

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012a). *Guía para la Incorporación e Implementación de la Política de Acceso a la Justicia en los Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales*. Elaborado por Management Sciences for Development Colombia Ltda. Recuperado en: t.ly/yJV7n.

- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012b). *Sistema Local de Coordinación de Justicia para Zonas de Consolidación – SLCJ – Elaborado por Corporación Razón Pública*. Recuperado en: t.ly/6YKbY.
- Morales, C., Robles, G. (2014). Acta de la reunión de la VIII comisión mixta hispano colombiana de cooperación (2014-2015)
- Naciones Unidas. (2003). Declaración de Londres. Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado Colombia. Recuperado en: t.ly/KA6my.
<http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Impulso-a-la-agenda-de-cooperaci%C3%B3n-cultural-entre-Espa%C3%B1a-y-Colombia-.aspx>
- Naciones Unidas et al. (2017) Fondo multidonante de las Naciones Unidas para el postconflicto – informe anual 2017. Recuperado e: t.ly/KA6my.
- Nivia-Ruiz, F. (2012). La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos: análisis de posibles casos de gestión a partir de la experiencia del municipio de Caldon (Cauca). *Prospectiva*. No 17. p. 87-133. Recuperado en: t.ly/E3ORK.
- Nivia-Ruiz, F., Ramos, I. (2015). Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010 – 2014. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*. Vol2 No. 1. p. 93-124. Recuperado en: t.ly/d5ylA.
- North, D. (1991). Institutions. *Jornal of Economic perspective*, Volume 5, Number 1, Winter 1991, p. 97-112.
- Olsen, J. (2007). *Understanding institutions and logics of appropriateness: Introductory essay*. *Arena Centre for European Studies*. Recuperado en: t.ly/OR9pA.
- ONU México. (s.f). Objetivos de desarrollo del milenio. En onu.org.mx. Recuperado de:

t.ly/16zXB

Pastoriza, J., Teijo, C. (2012). Crisis en la cooperación descentralizada española: ¿oportunidad o negra sombra? *Revista Tiempo de paz. Verano 2012. No. 105. p.27-36.*

PNUD. (s.f). *Objetivos de desarrollo del milenio.* En pnud.org. Recuperado de:

t.ly/RM51v

PNUD. (s.f) *Objetivos de desarrollo sostenible.* En pnud.org. Recuperado de: t.ly/9krAE

PNUD. (2014). *Desarrollo humano sostenible, construcción de paz desde lo local y eficacia del desarrollo y la cooperación internacional – la experiencia del programa Art- Redes del PNUD en el Departamento de Nariño.* Recuperado en: t.ly/rvm0n.

Programa Promoción de la Convivencia., Fondo de Justicia Transicional. (2012). *Guía para desarrollar estrategias de reintegración basadas en la comunidad.* Edición 2.

Proyectamos Colombia SAS. (2014). *Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres – informe final.* Recuperado en: t.ly/d5y0L.

Rangel, Arturo Ricardo. (2018). *Fundamentos y tendencias del nuevo institucionalismo.* *Revista Encrucijada, número 29.* Recuperado de: t.ly/XBKWO.

Rey, F. (2012). *Algunos retos de la acción humanitaria en tiempos de crisis.*

Revista Tiempo de Paz. Verano 2012. No.105. Capítulo 1: La cooperación española en tiempos de crisis. Recuperado en: t.ly/2qDkk.

Ríos, J., de Labra, G., Ariza, G., Martínez, Y. (2012). *Manual de cultivo de ostra de mangle – Proyecto Piloto Desarrollo Productivo en el Golfo de Urabá, Colombia - Transferencia de Buenas Prácticas en Pesca Artesanal y en Acuicultura – Programa España y sus regiones*

intercambian conocimiento con Antioquia – ERICA - Por un desarrollo económico con equidad. Recuperado en: t.ly/mw60B

Rueda-Florentino, M., Osorio-Pereira, J. (2018). Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? *Universidad del Norte. Forum Rev. p. 119-145.* Recuperado en: t.ly/KA6Pb.

Salinas, G., Zambrano, G. (2013). *Formulación de Políticas Públicas y Proyectos de Desarrollo – Guía para aplicar el enfoque basado en derechos humanos (EBDH).* Recuperado en: t.ly/vvDAY.

Salomón, M., (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista electrónica de estudios internacionales. No. 4.* Recuperado de: t.ly/LANwg.

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R. (2005). Manual de metodología, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. *Colección Campus Virtual. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.* Recuperado en: t.ly/GALPb.

Schiavon, J(Editor)., Ortega, A., López-Vallejo, A. (2014). *Teoría de las relaciones internacionales en el siglo XXI – interpretaciones críticas desde México. México.* Recuperado en: t.ly/RM5Gq.

S.N. (2012). *Estrategia nacional de cooperación internacional de Colombia 2012-2014.* Recuperado en: t.ly/LANwm.

Sotillo, J. (2012) La cooperación española en la unidad de cuidados intensivos. *Revista Tiempo de Paz. Verano 2012. No.105. p. 5-14.*

Sustentia Innovación social., AECID. (2015). *Análisis de riesgos en cuatro sectores económicos – Agroindustria, Extractivo, Obras públicas, Servicios públicos – debida diligencia en derechos humanos – Análisis realizado para AECID – Colombia*. Recuperado en: t.ly/e52Dn

Sustentia Innovación Social. (2017a). *Guía para la construcción de una política pública de Derechos Humanos y empresa con enfoque territorial - documento orientativo para el desarrollo e implementación de una política pública en entidades territoriales*. Recuperado en: t.ly/5nVGY.

Sustentia innovación Social. (2017b). *Retos nacionales y territoriales para la implementación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa - Documento de análisis transversal de conclusiones del proyecto "Capacitación y diálogo regional sobre empresas y derechos humanos en Colombia - Plan Nacional de Acción" - Documento Final*. Recuperado en: t.ly/DzxmY.

Tasara, C. (2012). *Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones*. Publicado en: Said Hung, Elías (2012). *Desafíos y Diálogos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp.1-51). Editorial Universidad del Norte. Barranquilla. Recuperado en: t.ly/Vyl8x

Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. VOL. 2. Núm. 2. p. 69-103. Recuperado en: t.ly/rvm3x.

Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y*

sociedad. Evolución de las políticas públicas y escenarios futuros. Ediciones Unisalle.

Tomassini, Lu. (1988). *Relaciones internacionales: Teorías y prácticas* – Documento de trabajo No. 2. PNUD - CEPAL Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de ALC. Recuperado en: t.ly/JqRll.

Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos, Novena época, número 34, p. 117-137.* Recuperado de t.ly/d5yXD.

Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neo institucionalismo. *Ciencia Administrativa, número 1, Año 2008.* Recuperado en: shorturl.at/jotxz.

Vásquez, M. (2014). *Evaluación final del alcantarillado faltante del barrio nelson Mandela - Aguas de Cartagena, Agencia Española para la Cooperación Internacional – AECID, Fondo de Cooperación y Saneamiento en Colombia – FCAS.* Recuperado de: t.ly/yJV3V.

Ulla, S., Caballero, P (2017). La cooperación española bajo la mirada del espejo crítico. Síntesis de las evaluaciones centralizadas del periodo 2013-2016. *Revista Tiempo de Paz. Primavera 2017 No. 124. p. 43-50.* Recuperado en: t.ly/W2Vzj.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo central en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *En Revista de Ciencia Política, Volumen 26, Número 1, 2006.* Recuperado en: t.ly/YO7k3.