

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CALDAS

MANUAL DE OPERACIÓN

Jhon Emil Muñoz |

2016

Prólogo

En el sector público como en diferentes espacios de la sociedad civil, es común escuchar que “se gestionaran recursos de la cooperación internacional para cofinanciar proyectos de desarrollo”, pero se ha analizado: ¿cuáles son sus implicaciones? ¿Cuáles son los mecanismos para su acceso efectivo? ¿Cómo se concreta a casos particulares?, ¿cómo se desarrolla una vez es gestionada?; éstos análisis, son los que propone el presente documento, que fue elaborado desde el análisis teórico con un profundo contenido práctico y didáctico, por cuanto fue realizado con la idea de contribuir al conocimiento de la realidad socio jurídica para todas las personas que se relacionan con el tema. Este es un documento de consulta y referencia, con información de tipo conceptual, que comprende realidades prácticas que le asegure al lector garantías de seguridad jurídica que orienten su obrar de manera ajustada a derecho en sus procesos de gestión y en la ejecución de planes, programas y proyectos que se adelanten en las colectividades caldenses con recursos o apoyos de la comunidad internacional.

La cooperación Internacional, como mecanismo de ayuda al desarrollo, es un instrumento al cual recurren autoridades locales, regionales y nacionales para apalancar sus procesos de gestión pública, que si bien para países como Colombia, considerado país de renta media según el Banco mundial no es muy significativo para algunas administraciones municipales, si es una fuente importante de recursos y oportunidades para el desarrollo¹.

En tal sentido y con el propósito de brindar un aporte doctrinal a las administraciones municipales, se elaboró el presente documento que sirve de guía para afrontar procesos de cooperación con unos mínimos de seguridad jurídica en las actuaciones administrativas, a fin de que se garanticen los postulados de la función pública como: economía, moralidad, imparcialidad y eficacia que contempla el ordenamiento Constitucional.

Son múltiples los procesos y procedimientos al momento de gestionar ayuda al desarrollo; sin embargo, hoy el ordenamiento jurídico propio de la Función Administrativa del Estado, está claramente determinado y tiene como referentes obligados la Constitución, la Ley y los Reglamentos, que rigen la conducta tanto oficial como la de los particulares que interactúen con El Estado o presten sus servicios al mismo; este marco de regulación no puede ser desconocido ni vulnerado al momento de adelantar los diferentes procesos de gestión ya que

¹ Fuente: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10649es.pdf>. (Pág. 11)

hacerlo acarrea serias consecuencias en las esferas administrativas, civiles y aun penales que comprometen directamente la gestión pública el Estado como a su elemento vital, los servidores públicos que ven comprometida su integridad moral, personal y laboral, al momento de ser llamados a juicios de responsabilidad por sus actuaciones.

Con el propósito de hacer explícitos los diferentes aspectos y mecanismos jurídicos de actuación de la cooperación que salvaguarden el ordenamiento jurídico vigente, se elaboró un documento sencillo y práctico que constituye el capítulo final de este trabajo y en el que se muestra paso a paso y sin pretensiones, elementos mínimos de los diferentes momentos y procesos que estamos seguros servirán de referente para las personas que utilicen este importante instrumento de gestión del codesarrollo.²

² http://www.uclm.es/profesorado/glopez/pdf/CCVV/Ponencia_CarlosGimenez.pdf

Contenido

Prólogo.....	1
Introducción.....	4
Capítulo Primero Cooperación al desarrollo	8
Democracia participativa y supuestos de Planificación.....	11
Gestión de recursos.....	13
Procesos de Gestión de la cooperación.....	14
Responsabilidad administrativa y civil en el desarrollo de procesos de Gestión de la cooperación.....	14
Capítulo segundo	18
Marco Normativo de la Cooperación Internacional.....	18
La Constitución política y la cooperación internacional.....	19
Capítulo tercero Procesos contractuales del Estado en la Cooperación.....	21
Preparación de la entidad para la gestión de la cooperación.....	24
Contratación y ejecución de los recursos.....	25
Capítulo Cuarto Manual de operación de cooperación internacional.....	27
Conclusiones y recomendaciones.....	28
REFERENCIAS.....	30

Introducción

En el año 2002 se creó en la Gobernación de Caldas, la Secretaría de Desarrollo Económico y en ella la unidad de Asuntos internacionales, con dos funciones generales, de un lado sería la promotora de procesos de comercio exterior, con la idea de aumentar y diversificar la base exportable caldense y de otro lado ser el puente entre la oferta de cooperación internacional para el departamento y las necesidades o demandas en esta materia para las comunidades y sectores.

Desde ese momento se vio claramente que para el caso de Caldas, como departamento, la cooperación internacional fue y sigue siendo un asunto importante; sin embargo, para muchos desconocido en sus formas y características, por lo que fue necesario conocer la figura claramente, los principales actores, los diferentes mecanismos de actuación, y por supuesto la normatividad aplicable a estos procesos.

En este sentido y advirtiendo las posibilidades de gestión de nuevos recursos para los diferentes procesos de desarrollo se encontraron las primeras dificultades, para una gestión eficiente de recursos, consistente básicamente en la comprensión que la cooperación parte de una premisa fundamental las “voluntades”, es decir, una cuestión del querer del cooperante, más que de la fortaleza del proyecto o de la explicitud de la necesidad de cierta comunidad; por cuanto, si bien los donantes o cooperantes tienen establecidos previamente unos mandatos institucionales o de direccionamiento estratégico, estos previamente analizan los posibles receptores de la cooperación y la proponen a los que consideran sus posibles aliados en los países en vía de desarrollo³, lo que conlleva a que sus efectos y proyectos en principio pueda darse de manera centralista, ya que las embajadas, los consulados, y las sedes de los organismos residen en la Capital de la Republica, y solo eventualmente esta posible ayuda puede bajar a las regiones, los departamentos, distritos y municipios. Pero siempre partiendo de la voluntad de los cooperantes.

Esta situación genera varios cuestionamientos que se tienen que poner presentes para tratar de resolver a lo largo de la labor de gestión de la cooperación. Surgen así, preguntas como: ¿Cómo lograr insertar al país en las prioridades de los países y las entidades de ayuda al desarrollo?; ¿Cómo hacer visibles las necesidades locales de las comunidades para que las entidades internacionales decidan aportar recursos técnicos, económicos, logísticos etc., de manera concertada a la solución de estos problemas?; ¿Cómo lograr la visibilidad de los territorios y sus necesidades?; ¿Cuáles son las entidades presentes en el territorio colombiano que

³Fuente: <http://www.usbcartagena.edu.co/libros?download=16%3Adebates-sobre-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-editor-jairo-agudelo-taborda>

pueden aportar al desarrollo desde la perspectiva nacional e internacional en materia de cooperación?; ¿Cómo lograr romper el centralismo y la concentración de la ayuda para que esta vaya del centro a la periferia?, ¿Cuáles son las prioridades de los cooperantes en Colombia y cuáles son sus zonas de influencia?; ¿Cuál o cuáles son los mecanismos más eficientes para la gestión adecuada de recursos?; ¿Cuánto se ha escrito y documentado en estos asuntos en el país que permita tener referentes doctrinales en ésta materia? y finalmente ¿Cuál o cuáles son los marcos de relación jurídica que reglamentan dichos procesos y procedimientos al momento de concretarse una cooperación para el departamento?. Todas estas preguntas son las que se hacen los representantes legales de las instituciones que ven en la cooperación internacional una oportunidad para apalancar recursos y fortalecer sus procesos; lamentablemente la legislación y doctrina en Colombia no es muy amplia, limitándose a unos pocos textos nacionales⁴ donde la labor de la hoy Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional APC es referente obligado, así como otros documentos de actores como el SENA y la Agencia de Cooperación de Medellín ACI.

En consideración a lo anterior el propósito central de este trabajo radica en establecer límites jurídicos en los procesos de cooperación internacional al desarrollo, desde una perspectiva de desarrollo endógeno, como aporte a los procesos de gestión y eficacia de la ayuda.

En primer término, insertar a Colombia como nación prioritaria en la agenda de países y en entidades de ayuda al desarrollo, es una labor que no se hace desde los territorios (nivel descentralizado), esto corresponde en principio al Gobierno nacional, en cabeza del Presidente de la República, en coordinación con el Ministerio de relaciones Exteriores a quien corresponde articular la Cooperación Internacional con la política exterior del país y orientar las pautas de su negociación por mandato legal⁵ y con el Departamento Nacional de Planeación, este argumento sirve de base para responder a la primera pregunta.

A lo largo de estos años, el país se ha esmerado en fortalecer la institucionalidad pública con la creación de entidades y organismos que contribuyan a la gestión o ayuda en cooperación internacional como se lee en su historia⁶. Fue así como en su momento a mediados de la década de los 70, se crea la División Especial de Cooperación Técnica bajo la tutela del Departamento Nacional de Planeación quien coordinaría sus acciones junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que para el año de 1995, mediante el Decreto 1347 de 1995 ⁷ crea el

⁴ La Cooperación Internacional y su régimen jurídico en Colombia, **Javier Ricardo Morillo Guerrero**; Asesor Jurídico Dirección de Cooperación Internacional – Acción Social; **Asesoría Editorial: Área** de Gestión de Comunicaciones - Acción Social **Diseño e impresión:** Imprenta Nacional de Colombia **Segunda Edición: noviembre de 2008.** ; MANUAL PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Versión 1.0 Dirección Jurídica 2014

⁵ Ley 489 de 1998 y Decreto 3355 de 2009, artículo 3, numeral 13

⁶ <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=113#&panel1-6>

⁷ https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1347_1995.htm

Consejo Nacional de Cooperación Internacional y el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional; para posteriormente por medio de la Ley 318 de 1996, crear la ACCI (Agencia de cooperación Internacional de Colombia) también adscrita inicialmente al DNP y posteriormente al MRE; para finalmente terminar adscrita en el año 2003 al Departamento Administrativo Especial de la Presidencia de la República (DAPR); entidad que se suprimió en el año 2005, con la creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en la cual se crearon las subdirecciones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y Nuevas fuentes de Cooperación. Esta última vendría a ser reemplazada para el año 2011 mediante las figuras de escisión y creación por la Agencia Presidencial de cooperación Internacional APC-Colombia mediante el Decreto 4152 de Noviembre 3 de 2011⁸. Entidad desde la cuales siempre se ha tenido en cuenta a los territorios, incentivando la creación de oficinas de cooperación y mediante la figura de un sistema de cooperación internacional para el País, creando así enlaces de cooperación que trabajarían articulando acciones de cooperación desde los territorios en consonancia con el orden nacional. Y abriendo paso a la solución de la segunda pregunta.

Hacer visibles las necesidades del país en materia de cooperación, así como las necesidades de las comunidades, para que las entidades internacionales decidan aportar recursos técnicos, económicos, logísticos etc., se convierte en el gran reto de estas agencias y entidades, por lo que se piensa desde el año 1996 con la creación de entidades públicas encargadas de la coordinación, administración y promoción de la cooperación técnica y financiera al desarrollo, el cual es un asunto de política pública⁹ que es necesario reglamentar y planear para efectos de una gestión eficaz de los recursos y en consecuencia correspondió al Consejo Nacional de política económica y social realizar un pronunciamiento sobre el particular fue así, como, por medio del documento Conpes 2768 de 1995¹⁰ y con la expedición de la Ley 318 de 1996¹¹, se establecieron los mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de compromisos de cooperación y se crea la Agencia Colombiana de Cooperación, así como otras referentes a la misma.

Los procesos de gestión de la cooperación se pueden mirar desde dos ópticas generales, de un lado está la visión del cooperante que desde sus mandatos institucionales o políticos de Estado establece los criterios, protocolos y lineamientos de ayuda al desarrollo y de otro la visión del solicitante de la ayuda bien sea una entidad pública (ente territorial) y/o entidad no gubernamental o de derecho privado, que cuenta con una necesidad que debe subsanar para mejorar sus condiciones de desarrollo, en beneficio de su población y que este en

⁸ http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1093

⁹Fuente: <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=77&download=Y> (Pag.9)

¹⁰Fuente: <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=113#&panel1-6>

¹¹Fuente : https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0318_1996.htm

consonancia con los lineamientos del cooperante, tornándose así una relación de adhesión más que de concertación, todo en aras de la tan anhelada cooperación.

En este trasegar de la gestión de la cooperación, se advierte claramente que en dicho proceso se presentan muchos momentos y elementos que se deben considerar y precisar sobre una base jurídica, en consideración a que en ellos se generan consecuencias índole legal y por lo tanto estas no solo pueden comprometer el orden jurídico nacional, sino que pueden traer consecuencias adversas para el proceso mismo y para las partes que en él intervienen.

Establecer los lineamientos jurídicos que enmarcan los procesos de cooperación internacional, contribuirá significativamente en el conocimiento de esta disciplina, en el quehacer cotidiano de su gestión, en la superación de errores o problemas jurídicos que bien se pueden anticipar para su no ocurrencia y en suma contribuirán a la eficacia de la ayuda, con el correspondiente impacto en el desarrollo económico y social de las comunidades.

El análisis comprenderá la revisión constitucional de la figura de la cooperación, los aspectos legales, contractuales y la responsabilidad, desde una perspectiva practica que le permita a los involucrados encontrar sus puntos críticos y salvarlos de manera eficiente en garantía del ordenamiento jurídico.

Bajo este propósito se desarrollará la figura de la cooperación internacional, apoyado en los conceptos de la OCDE en lo internacional y de la APC en lo nacional; se revisara su desarrollo en los últimos 10 años desde la perspectiva territorial, la normatividad legal vigente, el análisis de sus procesos en un contexto de legalidad para a partir de la experiencia identificar los puntos críticos y proponer los lineamientos de su gestión ajustado a Derecho en Colombia.

Capítulo Primero Cooperación al desarrollo

La cooperación internacional es un mecanismo creado por naciones y organismos multilaterales, para el trabajo colaborativo y la superación de problemas mundiales y que hace referencia a la posibilidad de intercambiar, aportar o ejecutar recursos, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias para el Desarrollo; múltiples son los actores que intervienen en este tipo de procesos con intereses comunes por preocupaciones mundiales y con fines de apoyo al desarrollo económico, social, ambiental y cultural, de las naciones las regiones y los territorios en particular.

En este orden de ideas, en un mundo globalizado o mundializado, la cooperación internacional, se entiende como un instrumento propio de la política internacional de los países, que tiene como propósito central superar los grandes problemas de la humanidad, en múltiples dimensiones y en consecuencia obedece a políticas supranacionales que se discuten y concretan en espacios como el Parlamento Europeo y la Organización para la cooperación y el desarrollo Económico OCDE; la Organización de Naciones Unidas ONU, entre otros; son canalizadas por Agencias de Cooperación internacional e Instituciones Multilaterales, e instituciones públicas y privadas; y finalmente son ejecutadas por medio de alianzas y convenios, en beneficio de las comunidades en los países de menor grado de “desarrollo”.

En el sector público como en diferentes espacios de la sociedad civil, es común escuchar que se gestionaran recursos de la cooperación internacional para cofinanciar proyectos de desarrollo, sin embargo poco o nada hemos analizado previamente cuáles son sus implicaciones?, cuáles son los mecanismos para su acceso efectivo?, cómo se concreta a casos particulares?, cómo se desarrolla una vez es gestionada?; y tal vez menos, hemos revisado las implicaciones jurídicas que genera desde la perspectiva de la responsabilidad?. Estos análisis, son los que propone el presente documento que fue elaborado desde el análisis teórico con un profundo contenido práctico y didáctico, por cuanto fue realizado con la idea de contribuir al conocimiento de estas realidades socio jurídicas para todos y todas las personas que nos relacionamos con el tema.

El desconocimiento generalizado de las personas naturales y jurídicas relacionadas de manera directa o indirecta en temas de cooperación internacional, les puede llevar a serios problemas de responsabilidad personal y Estatal, con claras repercusiones en los ámbitos administrativos, fiscales y penales que debemos tener presentes. Este es un documento de consulta y por qué no de referencia, con herramientas de tipo conceptual, llevadas a realidades prácticas que le aseguren a los que las apliquen, mínimas garantías de seguridad jurídica

que orienten su obrar en los procesos de gestión y en la ejecución de planes, programas y proyectos de manera ajustada a derecho y en beneficio de todos.

La cooperación internacional en síntesis, hace referencia a los fondos, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias que son ofrecidas, aportadas y recibidas entre países con mayor grado de desarrollo con otros de menor grado, y entre organizaciones oficiales y no oficiales con fines de apoyo al desarrollo económico, social, ambiental y cultural, en los ámbitos nacional, regional y territorial de los países.

Para este propósito, y para acceder a las diferentes modalidades de ayuda al desarrollo, se tienen establecidos, entre países e instituciones y las entidades sin ánimo de lucro comprometidas con el desarrollo de los pueblos, mecanismos de “concertación”¹² y dialogo; como el camino para lograr procesos de cooperación; mecanismos que van desde la negociación de la oferta de la ayuda al desarrollo, que para el caso de la cooperación oficial termina con la firma de un tratado o convenio bilateral o multilateral, y para el caso de la cooperación no oficial o descentralizada se establece en un plan institucional de ayuda al desarrollo (también denominado Política de ayuda al desarrollo) por parte de las diferentes entidades; hasta su concreción mediante la celebración de “acuerdos”¹³ para la ejecución y operación conjunta de planes, programas y proyectos, y en casos específicos.

Ahora bien, el desarrollo de los precitados mecanismos y en el marco de éstas interacciones entre Estados e instituciones bilaterales o multilaterales de cooperación internacional, instituciones estatales y privadas y entre todas ellas a su vez, se desarrollan implícitamente unos efectos económicos, políticos, jurídicos y sociales que habiendo sido proyectados desde las mejores intenciones, para lograr efectos significativos en el desarrollo económico y social de las comunidades que las gestionan y las apoyan; pueden eventualmente generar situaciones jurídicas desfavorables, tanto entre las partes, como para las comunidades destinatarias. Relaciones y efectos jurídicos que no han sido estudiados ampliamente desde la perspectiva jurídica en Colombia, lo que genera un profundo vacío legal, doctrinal y jurisprudencial. Lo que constituye una excelente oportunidad de investigación socio jurídica, en los planos nacional e internacional.

En lo Internacional desde en el derecho de gentes, la declaración de principios y relaciones de amistad y cooperación entre estados¹⁴; y en lo nacional en los ámbitos público y privado ya que es importante para el Estado, si partimos de la premisa que es competencia de él, la organización y definición de las políticas

¹² Termino un poco inadecuado, por cuanto quien tiene el interés avanzar en sus procesos de desarrollo para suplir sus necesidades, termina aceptando las condiciones o términos que los oferentes de la ayuda establecen, limitando su capacidad de concertación al hecho de aceptar o no (adhesión) a los términos de la ayuda.

¹³ Contratos en términos jurídicos que es necesario precisar en sus contenidos alcances y consecuencias.

¹⁴ Resolución 2625 de octubre 24 de 1970 de la ONU

públicas en materia de Relaciones Internacionales así como en la gestión y negociación de tratados y acuerdos puntuales para él desarrollo; y en lo privado en las relaciones contractuales que se derivan de su ejecución práctica hacia las comunidades receptoras de los procesos.

En términos de ayuda oficial al desarrollo, Colombia a nivel internacional, aunque actualmente es catalogado como País de renta media alta, mantiene problemas estructurales que requieren cooperación para complementar esfuerzos nacionales, regionales y territoriales en áreas prioritarias; ha gestionado por el Gobierno nacional a través de Ministerio de Relaciones Exteriores y la Cancillería diferentes tratados y acuerdos internacionales que luego se han incorporado a nuestra legislación nacional por medio del Congreso de la República; y para el caso específico de la Ayuda oficial al desarrollo “AOD” ha creado una institucionalidad administrativa, la hoy Agencia Presidencial para la Cooperación internacional, a la cual se ha atribuido la responsabilidad de cohesionar estas políticas y convenios internacionales con las realidades del País, a través de la cual se creó un Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el país.

Para el caso concreto de la literatura nacional en materia jurídica sobre la cooperación internacional y realizando un primer rastreo, se encuentra que fue ésta agencia, es la única institución que hasta el momento se ha tomado la tarea de generar doctrina sobre este particular en Colombia con el texto “la cooperación internacional y su régimen jurídico”¹⁵ para el año de 2007 y que sirve de punto de partida a nuestra investigación. Evidenciando además que para el caso específico de la gestión y ejecución de planes programas y proyectos, no se cuenta con una normatividad de relación clara que exprese las reglas jurídicas que estas relaciones generan ya que hoy las normas se encuentran dispersas por todo nuestro ordenamiento jurídico, sin que hasta ahora nadie se allá ocupado de intentar estudiarlas para referenciarlas en un solo documento.

De otro lado y también en Colombia, tratándose de la Ayuda al Desarrollo o Ayuda no oficial o Descentralizada, que por su naturaleza no es canalizada a través del gobierno sino que llega de manera más directa a los territorios –lo que conlleva a que no exista un control y seguimiento en cuanto a sus diferentes etapas- surge otro cuestionamiento de fondo sobre el papel de los particulares “sociedad civil organizada” en el desarrollo de actividades de gestión de la cooperación internacional y las normas, procesos y procedimientos que les regulan, así como el análisis de los efectos o consecuencias que traería su obrar en contra de los postulados constitucionales y legales; puesto que como vimos para el caso de la ayuda oficial existe una institución de direccionamiento, pero para la descentralizada no hay este tipo de mecanismos.

¹⁵ La cooperación internacional y su régimen Jurídico en Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social; Imprenta Nacional de Colombia, primera edición, junio de 2007.

Lo anterior nos muestra el entorno institucional y evidencia que es necesario determinar la base jurídica que tendría nuestro aparato jurisdiccional del Estado, en materias sustantivas como procesales para conocer y resolver asuntos conflictivos en los que se vean involucrados agentes internacionales y nacionales, públicos y privados; por el choque de intereses públicos y particulares. Nos proponemos revisar el estado del arte en materia legal, jurisprudencial y doctrinal en materia de cooperación Internacional en Colombia; realizar un proceso de análisis, depuración y decantación, de los diferentes aspectos de la cooperación internacional y sus implicaciones jurídicas y finalmente elaborar un documento (texto) que condense los hallazgos y sirva de orientación para la de gestión y ejecución de planes programas y proyectos de cooperación en nuestro país.

Democracia participativa y supuestos de Planificación.

En el marco Constitucional, de la Democracia Participativa, Los planes de desarrollo, deben obedecer a las necesidades reales de las comunidades, que analizados a profundidad determinan no los efectos negativos de una situación, sino las causas que la originan, para así desde una perspectiva de eficacia plantear las soluciones de fondo; muchos son los problemas, pero si miramos de fondo las causas son muy comunes y reiteradas, éste debe ser el foco de actuación, superar las causas de la inequidad y exclusión ; y en este sentido el rol de las comunidades es decisivo, tanto para la elaboración de los planes, como para su ejecución; los Consejos Territoriales de Planeación, los Gremios y la Sociedad Civil organizada son fundamentales para la elaboración de buenos planes ya que ellos recogen las necesidades y el sentir de las comunidades. Un buen plan de desarrollo deberá garantizar en todo caso la efectividad de su participación en la elaboración, ejecución y en el ejercicio de los mecanismos de control político.

Los planes de desarrollo recogen también el compromiso de los mandatarios locales, regionales y nacionales, con sus comunidades ya que una vez electos sus planes de gobierno deben concretarse en ellos y así aprobado el plan adquieren poder vinculante y son obligatorios para las autoridades; pudiendo incluso acudirse a instancias judiciales para su cumplimiento o a una posible revocatoria del mandato en caso de incumplimiento.

Para una mejor comprensión de la importancia de los planes de desarrollo en la gestión de cooperación es importante recordar que la autoridad interesada en la gestión de la cooperación deberá tener como referente de manera particular su propio plan de desarrollo y de manera transversal a los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, ya que en ellos se fijan las áreas, objetivos, programas, subprogramas y metas, a las que apunta su gestión.

El plan en sí mismo no es garantía de su desarrollo ya que necesita de unos elementos internos que le den vida y que son básicamente los planes operativos anuales de inversión conocidos como POAI, que se concretaran posteriormente en PROYECTOS DE INVERSION, que como vimos son la base de la gestión de recursos, no solo de cooperación sino nacionales, proyectos, que se elaboran siguiendo unas metodologías en lo público (metodología general ajustada o MGA) elaborada por planeación nacional y que para efectos de la gestión ante el posible cooperante se ajustarán a sus requerimientos. Con el proyecto concreto y bien elaborado inicia la gestión de la cooperación por ello este tema fue tratado en capitulo anterior.

Otro elemento fundamental en éste análisis, es el factor económico, recordemos que no sirve de nada para las autoridades establecer compromisos en sus planes de desarrollo y luego diseñar proyectos, si no identifican o mejor destinan los recursos económicos con los que atenderán dichos compromisos; situación que se debe establecer con claridad en el presupuesto de la entidad y en los respectivos planes plurianuales de inversión (POAI) y en los planes anualizados de caja (PAC), conforme a las normas propias del presupuesto. En este sentido, también es importante precisar que en materia de gestión de recursos, no es necesario garantizarlos todos, sino que con un porcentaje del valor es suficiente para garantizar las contrapartidas necesarias.

Finalmente y desde la perspectiva del posible cooperante, el ente administrativo gestor del proceso si quiere ser exitoso en su gestión, debe garantizar que su propuesta este en armonía no solo, con su planeación a nivel local y con los planes departamental y nacional; además deberá tener muy presente los lineamientos generales de la cooperación (como vimos atrás) y por supuesto debe revisar la planeación de sus posibles aliados ya que si estos no tienen previsto acciones de cooperación en las necesidades del gestor se perderá tiempo esfuerzo y se desgastara innecesariamente a la fuente.

En suma, los supuestos mínimos a tener como referente son: a.) los propósitos o fines de las entidades territoriales; c.) las funciones de los servidores; d.) Las necesidades reales de las comunidades; e.) los planes de desarrollo; e.) los presupuestos de las entidades y f.) los planes de acción y desarrollo de los posibles aliados; todos referentes obligados a tener en cuenta al momento de la elaboración de los proyectos para la gestión de la cooperación.

Como queda claro el proceso de gestión NO obedece al capricho o la voluntad mediática de un funcionario, o a un problema coyuntural o a una carencia de recursos, sino que, debe buscar la solución de problemas de la comunidad, en consonancia con una planificación previa de análisis causa-efecto de sus necesidades, realizado en espacios de concertación y dialogo, seguido de las previsiones y mecanismos para superarlas con criterios de sostenibilidad y sustentabilidad.

Gestión de recursos

La gestión de los recursos tiene tres elementos fundamentales **el primero** la fortaleza de nuestra propuesta, solo los buenos proyectos, las buenas iniciativas, aquellas que no esperan la suplantación del Estado o soluciones mediáticas a problemas estructurales y que buscan realmente la generación de condiciones para el desarrollo, desde la perspectiva de la corresponsabilidad, la sostenibilidad y la sustentabilidad, son las llamadas a ser cofinanciadas con recursos internacionales, (cada vez más y más con recursos de cooperación técnica y cada vez menos con recursos financieros) como ya se dijo en el acápite de la cooperación al desarrollo, en este punto cabe recordar que para algunas iniciativas las entidades exigen cartas de intención o compromiso que deben ser suscritas por la entidad que presenta la iniciativa y que sirven de garantía no solo de la ejecución de proyecto, sino también de los recursos de contrapartida local; **la segunda:** el conocimiento del aliado; los interesados en recursos de cooperación deberán realizar una tarea en principio algo dispendiosa pero determinante para el éxito de su gestión, deberán estudiar a los posibles cooperantes en detalle, es decir deben conocer a.) **La convocatoria** a la que presentaran su iniciativa (proyecto de cooperación), b.) **La entidad** a la que presentaran la solicitud; c.) **Los contactos responsables** del tema en la entidad; d.) **la política de cooperación de la entidad y del país** al que pertenece la entidad y e.) **Los procesos o proyectos** en desarrollo por la entidad en la actualidad y en el pasado. Cada uno de los literales anteriores le brindaran claridad y certeza sobre la viabilidad de la solicitud, ya que si el proyecto no se ajusta a cada una de ellas seguramente no se tendrá interés en la iniciativa y se desechara, perdiendo así tiempo, esfuerzos y desgastando la imagen de la entidad que la solicita. Si superamos lo anterior estamos listos para **el tercer elemento** la generación de confianza, debemos establecer mecanismo de diálogo directo, serio y responsable, no podemos dudar, necesitamos una comunicación asertiva con el cooperante, para eso es importante seguir las reglas y los procedimientos que ellos establecen, en ningún caso son necesarios intermediarios privados, aunque toda regla tiene excepciones, pero no son recomendables, salvo para un contacto inicial o una cita pero no más; la única intervención necesaria es la de nuestra Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC) a la que previamente debemos enviar nuestra iniciativa con el aval del comité departamental de cooperación internacional y/o el enlace en el territorio para la Agencia y con el propósito que ellos tengan conocimiento de que es una iniciativa local o departamental que ha sido priorizada. Realizado esto ya sea con apoyo de la agencia para los procesos de cooperación oficial al desarrollo o para la cooperación descentralizada, gestionaremos nuestras citas o presentaremos nuestra solicitud con el pleno cumplimiento de requisitos y

adjuntando toda la documentación requerida, al cooperante o a la convocatoria respectiva y estaremos atentos a sustentarla, complementarla aclararla o corregirla si es del caso, de todo lo cual debemos hacer seguimiento permanente por parte de la alta dirección de nuestra entidad. Para terminar este tema de la confianza es importante destacar que la recomendación de hoy de la APC es establecer mecanismos de cooperación sur sur, es decir, identificar experiencias exitosas y replicables en los territorios para ser ofrecidas por el país a otros países en un marco de intercambio de experiencias, como una estrategia para la generación de conocimiento entre partes y de confianza entre actores.

Procesos de Gestión de la cooperación.

Cuando hablamos de gestión de cooperación, es común que nuestras autoridades y superiores jerárquicos entiendan que se trata solo de recursos económicos, es decir de la gestión de dinero en efectivo para financiar o cofinanciar necesidades de países menos desarrollados con recursos los países con mayor grado de desarrollo, tienen de sobra; sin embargo nada más ajeno a la realidad, como ya lo vimos en el acápite de la cooperación y sus mecanismos y modalidades, sin embargo, la gestión de recursos económicos para proyectos es y será una necesidad general en nuestras administraciones por lo que a continuación encontraremos unas breves reflexiones y recomendaciones para su gestión eficiente.

En primer término recordemos que las relaciones internacionales se basan en principios de “Equidad”; “Reciprocidad” y “conveniencia nacional”, según vimos en el marco normativo; según estos principios, una gestión eficaz deberá tenerlos en cuenta y ponerlos de presente al momento de toda solicitud de cooperación, ya que como vimos la cooperación no es un hecho aislado, sino que obedece a una política internacional que se ha definido previamente por los países y las organizaciones internacionales públicas o privadas.

Responsabilidad administrativa y civil en el desarrollo de procesos de Gestión de la cooperación

En materia normativa el referente inicial, es nuestra Constitución Política, ya que, es en ella donde se establecen sus bases el artículo 6 superior distingue claramente que los particulares, solo serán responsables ante la justicia cuando en su actuar infringen la Ley mientras que los servidores públicos lo son por la

misma causa y por omisión o extralimitación en el desarrollo de sus funciones; en su artículo 90 establece que siempre que el Estado sea condenado a pagar sumas de dinero con ocasión a las conductas dolosas o gravemente culposas de uno de sus agentes deberá repetir en su contra; a su turno el artículo 124 atribuye a la Ley de manera general determinar el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva; como ocurre efectivamente con normas como la Ley 599 de 2000 actual estatuto penal; Ley 610 de 2000 que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal a cargo de las Contraloría General de República; Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único; la Ley 1437 de 2011 actual Estatuto Anticorrupción; ley 678 de 2001 que determina la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición (entre otras). Con estos tres postulados constitucionales y estas cinco normas, se ve claramente que es un asunto de trascendental importancia, por lo que es necesario analizarlo en detalle puesto que todos las personas que adelantan procesos de cooperación bien pueden verse afectados por su vulneración.

La responsabilidad en materia civil, propia de las relaciones entre particulares, no es otra cosa que la obligación de reparar el daño causado, bien sea por aquella conducta que afecta el orden jurídico o que lesiona o afecta un bien jurídico protegido, como ya se dijo se puede dar por acción o por omisión al omitir el deber de diligencia y cuidado, donde se presenta un hecho material y objetivo el daño y una consecuencia perjuicio; el daño a su vez se exterioriza como daño emergente (que se exterioriza y que es perceptible y el lucro cesante (dinero que se deja de percibir con ocasión del daño mismo); y el perjuicio puede ser moral o fisiológico; en materia de cooperación estos daños son los que se presentan cuando en la gestión de recursos de cooperación o en la ejecución de los proyectos o de sus actividades se afectan derechos o intereses de terceros, como por ejemplo cuando en la ejecución de un proyecto de asistencia técnica el experto accionando una maquinaria de la empresa en la cual presta sus servicios fruto de una gestión de cooperación daña accidentalmente la máquina. En este caso surgen muchos interrogantes, tal vez el primero de ellos, ¿quién responde? Se trata de una situación donde se ha presentado un daño, ha emergido la pérdida de una maquina ya sea total o parcialmente, se genera un lucro cesante para la empresa al no poder operar la máquina y en este caso no se han presentado perjuicios morales, salvo la lógica desconfianza y malestar frente al experto mismo. La respuesta a esta pregunta y a todas las otras que esta situación pueda generar debemos encontrarla en las bases de la cooperación técnica que gestionamos, es decir en el programa que hemos gestionado y recibido, y lógicamente en sus alcances. Este el asunto, nuestra empresa ha recibido vía cooperación técnica a un experto que nos ha estropeado una maquina costosísima, si no tenemos una póliza de seguros que responda por los daños a la maquinaria, ¿le podemos reclamar a la agencia de cooperación?, la respuesta en principio es si, salvo que hayamos aceptado una

cláusula que exonera de responsabilidad a la entidad cooperante por las acciones dañinas de sus expertos.

De otro lado puede presentarse que fue el cooperante el que operando la máquina, sufre un accidente y como consecuencia del él se lesiona gravemente una de sus manos, ¿quién responde? Esta pregunta es un poco más fácil de responder, casi en su totalidad los procesos de cooperación técnica prevén unas cláusulas de cobertura para la atención en salud y de seguros y riesgos ya que los cooperantes son responsabilidad de las entidades a las que pertenecen; no obstante no es aceptable que no consideremos estas situaciones cuando gestionamos la cooperación.

En nuestro ordenamiento jurídico, los supuestos de la responsabilidad civil que se estudian son: La garantía, entendida como el deber que tienen los responsables de los procesos de responder por ellos; la antijuridicidad, es decir la afectación al derecho protegido en la Ley; el riesgo o la situación que amenaza o pone en peligro de daño un bien o un derecho; y la culpa o falta de previsión del resultado dañino cuando este es previsible. Todos ellos deben estar entrelazados y concatenados por una relación causal para que pueda hablarse de responsabilidad. En el ejemplo propuesto, La garantía, la tiene la entidad que brinda la cooperación ya que debe no solo escoger muy bien a su personal sino responder por los actos que ellos realiza; la antijuridicidad, se evidencia de la pérdida económica que ha sufrido el patrimonio de la empresa; el riesgo, se evidencia en operar una maquina por personal no capacitado para hacerlo; y la culpa o falta de previsión la impericia imprudencia o negligencia que se haya presentado por el experto al operarla; como se ve claramente todos los elementos están unidos entrelazados entre si y esto es lo que se entiende jurídicamente como nexo causal; determinante de la responsabilidad.

En consideración a lo anterior la responsabilidad en materia civil, propia como se dijo de las relaciones entre particulares se atiene a dos elementos estructurales la responsabilidad contractual y la extracontractual; por lo que en materia de cooperación internacional, al momento de gestionar cooperación o recibirla, se debe estar atento a su regulación con toda claridad, con su determinación explícita y estableciendo las pólizas o garantías necesarias para amparar los riesgos que eventualmente pudiesen presentarse.

En materia de Responsabilidad Estatal o administrativa, la situación es algo más compleja, ya que comprende dos áreas de atención, de un lado la responsabilidad del Estado y por otra la de los servidores públicos.

Para el primer caso, el Estado en su sentido de administración pública, responde como se dijo por la actividad de sus agentes, normalmente es una responsabilidad de tipo patrimonial y excepcionalmente es una responsabilidad de tipo político.

Para el segundo caso la responsabilidad de los servidores públicos reviste varias modalidades: a.) La responsabilidad patrimonial o económica en caso de que su conducta afecta el patrimonio del Estado, conocida como responsabilidad fiscal. b.) La responsabilidad disciplinaria de los servidores del Estado o de los particulares que de manera transitoria o permanente desarrollen funciones públicas y que consiste en el deber de atención oportuna, completa y diligente de sus funciones, hacia el cumplimiento de sus deberes funcionales y misionales en sus entidades, donde el obrar mal, obrar tarde, omitir obrar, o extralimitarse al obrar, es considerado una “FALTA DISCIPLINARIA” que consecuentemente le acarrearía una sanción de tipo administrativo, que puede ir desde la mera amonestación o llamado de atención, hasta la destitución del cargo.

En materia de cooperación internacional la responsabilidad patrimonial se hace evidente cuando en desarrollo de procesos de esta naturaleza, el Estado sufre un daño o detrimento en su patrimonio, que a su vez es responsabilidad directa de un agente suyo, viéndose en consecuencia obligado el Estado a reparar el daño y/o a buscar la reparación de su patrimonio, para ilustrar mejor esta situación, pensemos en un proceso de cooperación que se adelanta para la modernización de unas plantas agroindustriales, donde el Estado invierte unos recursos de contrapartida importantes a la espera que con ellos se gestionen nuevos recursos vía cooperación financiera, pero estos nunca se hacen efectivos y la inversión se pierde por cuanto las obras quedan abandonadas. Surge la pregunta: ¿Quién responde por estas inversiones que no llevaron a nada? Aquí está claro que la Administración pública debe perseguir el rescate del patrimonio público y hacer responsables a las personas que participaron dilapidando los recursos públicos y en consecuencia buscando su reparación. Un segundo caso se presentaría cuando en desarrollo de un proceso de cooperación se vulnerara un derecho de un tercero, como por ejemplo en desarrollo de la ejecución

También para el caso de la cooperación, la responsabilidad disciplinaria podría traducirse en un abuso de la propia autoridad de los funcionarios por incurrir en extralimitación de sus facultades o por omisión en el cumplimiento de sus deberes, sería el caso en el cual en la búsqueda de la cooperación los funcionarios obren sin tener las competencias para hacerlo o bien cuando omitan procesos o procedimientos internos previos necesarios, no se debe olvidar que lo público en Colombia ésta a servicio de los intereses generales y por ello se debe desarrollar con arreglo a unos supuestos básicos de planeación y presupuesto en desarrollo de los principios de igualdad, moralidad, economía, buen gobierno, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad entre otros.

Capítulo segundo

Marco Normativo de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional, como figura socio jurídica internacional y su influencia en el desarrollo de los países, evidencia uno de los caminos de “intervención internacional positiva” de unos Estados frente a otros; y este fenómeno requiere de un claro y serio proceso de interpretación jurídica¹⁶ desde múltiples perspectivas, ya que a nivel político se presenta de un lado, una intervención supraestatal que en el marco del fenómeno de la Globalización tiende a que los intereses económicos sean un asunto transnacional que conlleva implícita una abstracción del concepto tradicional de ESTADO SOBERANO y de otro, a la discusión sobre la prevalencia de sus elementos estructurales que ceden paso a los intereses políticos mundiales, lo que vislumbra una posible crisis del concepto mismo y de contera a una reflexión sobre el sistema jurídico interno de las naciones que cada vez abren paso a la existencia y legitimidad de un Derecho supranacional, si aceptamos el hecho cierto que ya todo o casi todo esta transnacionalizado.

Hoy entendemos que Colombia aunque garantiza Constitucionalmente su soberanía, también acepta la figura del bloque de constitucionalidad, y ve en la relaciones internacionales y en la integración latinoamericana el camino para su desarrollo armónico como Nación.

La coexistencia de otros Estados y en éste orden de ideas, el sentido del bloque de constitucionalidad¹⁷, hace visible la aceptación tácita de una supraestatalidad vinculante de las relaciones derecho internacional clásico, normas de derecho internacional humanitario y normas internacionales de derechos humanos. Entre otras normas que vía convenios internacionales suscritos o no por Colombia establecen poder vinculante, y por consiguiente atan al Estado de manera general; situación que se evidencia de facto en los ámbitos públicos y privados.

Ese marco jurídico complejo, evidencia la necesidad de pensar responsablemente los procesos de la Cooperación internacional en el marco del Estado Social y

¹⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José, Lecciones de Hermeneutica Juridica: Quinta Edicion, 2009, editorial Universidad del Rosario.
¹⁷ <http://www.icesi.edu.co/contenido/pdfs/C1C-marango-bloque.pdf>; Artículo, ARANGO OLAYA MÓNICA, El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana.

democrático de derecho y de normas las normas supranacionales del llamado bloque de constitucionalidad.

Las Relaciones y efectos jurídicos de la cooperación en su coordinación interinstitucional son en principio responsabilidad de la Agencia Presidencial para la Cooperación internacional, a la cual se ha atribuido la función de cohesionar estas políticas y convenios internacionales con las realidades del País y en materia en materia jurídica generó un texto “la cooperación internacional y su régimen jurídico”¹⁹ para el año de 2007 y que sirve referente obligado en estos temas y sirvió de partida para la elaboración de este documento, sin embargo es evidente que para el caso específico de la gestión y ejecución de planes programas y proyectos, no se cuenta con una normatividad de relación clara que exprese las reglas jurídicas que estas relaciones generan ya que hoy las normas se encuentran dispersas por todo nuestro ordenamiento jurídico.

De otro lado y también en Colombia, pero para el caso específico de la Ayuda al Desarrollo o Ayuda no oficial o Descentralizada, que por su naturaleza no es canalizada a través del Gobierno Nacional, sino que llega de manera directa a los territorios y a las entidades de la “sociedad civil organizada” en el desarrollo de actividades de gestión de la cooperación internacional, las relaciones jurídicas son más etéreas ya que en la mayoría de los casos se circunscriben a acuerdos (contratos) verbales o con documentos mínimos donde los recursos llegan para la ejecución de un proyecto específico, donde el marco de relación está regulado por el proyecto mismo.

La ejecución del proyecto y su desarrollo a su vez generan nuevas situaciones jurídicas y nuevos relacionamientos que generan efectos y consecuencias. Múltiples son las normas que tienen que ver con el tema de la cooperación y el desarrollo en nuestro País, sin embargo, para una mejor comprensión y clasificación de las mismas, las presentaremos desde la concepción del derecho por grados, teniendo como referentes en primer término La Constitución Política de Colombia y el bloque de constitucionalidad; la ley y los reglamentos sobre la materia.

La Constitución política y la cooperación internacional

En materia Constitucional y con relación al bloque de constitucionalidad , lo primero es resaltar el artículo 4 CP según el cual la Constitución es norma de normas y en caso de contradicción o choque entre una disposición legal o contractual y un

¹⁹ La cooperación internacional y su régimen Jurídico en Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social; Imprenta Nacional de Colombia, primera edición, junio de 2007.

precepto constitucional ésta ha de primar sobre aquella; lo que fuerza concluir que en materia de procesos de cooperación lo primero a tener en cuenta es el ordenamiento constitucional; situación que parece obvia, no obstante, muchas veces no se tiene en cuenta que las normas Constitucionales establecen principios dogmáticos y pragmáticos que determinan el marco de las relaciones jurídicas al interior de nuestra nación, dando primacía a los derechos de las personas frente a las instituciones y orientando el quehacer de lo público a su garantía y al cumplimiento de fines esenciales. Razón por la cual todas las relaciones internacionales y sus desarrollos estarán sometidas a su imperio.

Los artículos 1 al 11 Constitucionales, cimientan los principios fundamentales del Estado Colombiano y en ellos se destaca: la Soberanía Popular como porte del estado social y democrático de derecho; la Primacía de la Constitución en el orden jurídico; la responsabilidad de los particulares y de los funcionarios públicos, el idioma oficial; entre otros.

El artículo 9 de nuestra Constitución Política de Colombia, establece las bases de las relaciones internacionales, enalteciendo la Soberanía Nacional, el respeto por la autodeterminación de los pueblos y en reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia como los pilares de las mismas; situación que se ratifica en el artículo 93 de la carta, que establece que en materia de derechos humanos las normas sobre protección de derechos se interpretaran en consonancia con los tratado de derechos humanos ratificados por Colombia, y en el acto legislativa 02 de 2001 faculto al Gobierno Colombiano para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal internacional, en los términos previstos en el Estatuto de Roma (insertar cita); a su turno el artículo 150 Constitucional, establece que corresponde al Congreso por medio de la Ley aprobar los tratados internacionales, pero siempre sobre las bases de Equidad. Reciprocidad y conveniencia nacional, criterios estos que por ser mandato constitucional han de servir como referente en los procesos de cooperación internacional a todo nivel.

Finalmente en materia constitucional es bueno recodar a todos los servidores públicos la prohibición expresa del artículo 129 superior, según el cual no es posible a los servidores públicos aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que media previamente autorización del gobierno.

Capítulo tercero Procesos contractuales del Estado en la Cooperación.

En materia de contratación la ley 80 de 1993 insertar cita “estatuto de contratación pública” completando y desarrollado por múltiples normas, y hoy especialmente controlado y vigilado por “Colombia Compra Eficiente”, tiene en estas materias de cooperación internacional dos referentes obligados en materia de desarrollo normativo, el primero de ellos la Ley 1150 de 2007 y el decreto 1510 de 2013.

El art 20 de la Ley 1150 (reglamentada por los decretos 066 y 2474 de 2008; el decreto 2473 de 2010; el decreto 734 de 2012 y adicionado y modificado por las leyes 1450 y 1474 de 2011, 1753 de 2015; así como el reciente decreto 1082 de 2015, estableció de manera general que todos los contratos o convenios que fueran financiados en su totalidad o en más de un 50% con recursos provenientes de fondos de cooperación o de ayuda internacional, “**Podrán**” someterse a las normas de tales entidades; y que en caso contrario se ajustarían las normas internas en procesos de contratación pública; estableció además que, para casos de ejecución de programas o proyectos relacionados con el sector salud; con la organización internacional del trabajo, los relacionados con el sistema de control monitoreo a cultivos ilícitos; los relacionados con el Programa Mundial de Alimentos y los relacionados con apoyo educativo a la población vulnerable financiados por la UNESCO o la Organización Internacional para la migración; así como los financiados con recursos de organismos de crédito y entes gubernamentales, PODRIAN someterse a los reglamentos de tales entidades. Con una limitación importante se prohibía expresamente a las entidades públicas la celebración de contratos o convenios para la ADMINISTRACION o GERENCIA de recursos públicos.

De otro lado, el decreto 1510 de 2013; en su título IV establece normas de regulación a la contratación pública con organismos de cooperación en su artículo

57 al establecer que los contratos o convenios, que sean financiados en su totalidad o en el 50% o más de su valor con recursos provenientes de fondos de organismos internacionales o de asistencia o ayuda internacional “PUEDEN” someterse a los reglamentos de tales entidades, aun en lo que tiene que ver con los recursos que las entidades nacionales aportan a los mismos. Lo que fuerza concluir como el mismo artículo lo pone de presente que toda contratación con dichos organismos en cuantía diferente, es decir aquella que se financia con un 50% o más de su valor con recursos provenientes de fondos públicos ha de someterse al imperio de la normatividad de contratación y por supuesto al sistema de compras y contratación pública en desarrollo de las normas vigentes.

La mencionada norma, establece además, que en el desarrollo de un contrato o convenio de esta naturaleza, presentarse alteraciones o variaciones en su valor que comprometan estos porcentajes, la entidad estatal está en la obligación de realizar los ajustes a los mismos para adecuarlos a la normatividad que los cobije.

Sin embargo como es de común ocurrencia que estos contratos se financien en primer momento con recursos que se valoran en moneda extranjera, también se prevé en la norma que el cambio a tener en cuenta como el oficial para determinar el valor de contrato o convenio será determinado por la tasa de cambio del día de la suscripción de mismo y en ningún caso los intereses o rendimientos que se generen afectaran el valor de los convenios.

Con las normas que anteceden, queda claro que nuestro legislador, regula de manera expresa la posibilidad de que los contratos o convenios para las actividades resaltadas y en las cuantías establecidas se sometan a un régimen especial (el de las entidades financiadoras) siempre que así lo acuerden la partes previamente y además en desarrollo de actividades lícitas en el marco de procesos de cooperación y ayuda mutua.

El estatuto de Contratación pública, múltiples veces fortalecido, reformado, adicionado y complementado, acompañado de la creación de una entidad especializada como lo es “Colombia Compra eficiente”, y protegido con un fuerte

estatuto anticorrupción, marcan los lineamientos generales y particulares de la contratación en nuestro país, a través de un “proceso” delineado de actividades, que se surten para alcanzar éste propósito y que está gobernado por principios de transparencia, moralidad, igualdad eficiencia y eficacia entre otros.

Por contratación entendemos el proceso mediante el cual una entidad pública o un particular subsana una necesidad que le es inherente u obtiene o adquiere un bien o servicio que requiere para el cumplimiento de sus fines ; proceso donde el Estado no opera o actúa solo, requiere de la voluntad y acompañamiento de otro, del proveedor de la necesidad, bien o servicio, a partir de unos elementos vinculantes de los contratos como la capacidad (facultad dada por la ley que tienen las partes para realizar los contratos), la consensualidad,(voluntad hecha acuerdo entre las partes para realizarlo) objeto (propósito del contrato) y la causa (origen del contrato); así como de otros elementos como el valor (indicación del valor de las contraprestaciones que no siempre indican dinero sino que también pueden representar aportes en bienes servicio), el plazo (termino de duración o fecha en la que se cumplirán las obligaciones) las garantías (medidas que se adoptaran para contrarrestar los posibles riesgos que se presenten en la ejecución del contrato) y en general todas las clausulas complementarias al contrato mismo (obligaciones particulares de cada parte, interventoría o supervisión, indemnidad, exclusiones laborales, terminación unilateral etc.

Ahora bien, la cooperación también es un proceso de gestión de recursos para un propósito concreto y cuando decimos gestión nos referimos no solo a la solicitud, sino a la administración de los mismos; por ello debemos detenernos en el análisis y ver que tienen de común los dos procesos.

En la cooperación encontramos dos entidades, públicas o privadas, que persiguen un propósito común y deciden trabajar juntas para la consecución de un objetivo, normalmente ligado al concepto de Desarrollo ; en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio ODM, y esta decisión de trabajar juntas normalmente está ligada a un contrato o convenio de cooperación que es el propósito de este documento.

Es aquí donde confluyen las dos figuras en análisis de un lado la cooperación al desarrollo, ya comentada y de otro lado la contratación Estatal en comento, que en la mayoría de los casos es el medio a través del cual se concreta en beneficio de las comunidades. Ahora bien, ocurre que muchas veces cooperantes y cooperados, desde la buena fe o desde el desconocimiento omiten voluntaria o involuntariamente seguir los procedimientos de la contratación y con ello desconocen normas que son de obligatorio cumplimiento para las entidades y los servidores incurriendo en situaciones irregulares que con este documento pretendemos evitar en beneficio no solo del ordenamiento jurídico vigente, sino en la salvaguarda del interés público o social.

Como ya se dijo el Estado adelanta procesos para invertir recursos en cumplimiento de sus funciones, lo cual, es una tarea que implica responsabilidades y es así que nuestro legislador ha establecido mecanismos y lineamientos para que las administraciones públicas y los particulares que atiendan funciones públicas tengan como referentes al momento de hacerlo. Los siguientes párrafos nos ilustran sobre el particular y nos muestran los elementos mínimos a tener en cuenta, tanto para las entidades públicas como para los cooperantes y se determinan tres momentos claramente diferenciados 1.) la preparación de la entidad para la gestión de la cooperación; 2.) la gestión inicial de los recursos con el cooperante; y 3.) la contratación y ejecución de los recursos; veamos:

Preparación de la entidad para la gestión de la cooperación

Los servidores públicos, atenderán sus deberes estrictamente apegados a la Constitución, la Ley o los reglamentos y solo podrán realizar lo que las mismas les autoricen , por ello: a.) inicialmente se debe tener en cuenta para la validez de cualquier actuación en materia de gestión de cooperación, que el funcionario que la adelanta esté previamente autorizado para realizarla, es decir, su actuación debe estar amparada en el cumplimiento de un deber o una función por parte del funcionario, es lo que se conoce como competencia, misma que puede ser explícita o se puede obtener mediante una delegación expresa del funcionario competente superior inmediata y como vimos el plan de desarrollo es obligatorio para ellos. b.) el segundo elemento es el cumplimiento del plan de desarrollo, lo que equivale a decir que los propósitos de la cooperación deben estar alineados con objetivos y metas del plan vigente, esto no solo da legitimidad a la cooperación sino que la cubre de legalidad y augura que sus impactos serán medibles y cuantificables para las comunidades beneficiarias; esto se debe condensar en el plan de acción de la entidad c.) Elemento fundamental es el Proyecto de inversión elaborado desde la perspectiva o metodología de Marco Lógico, con los mínimos descritos atrás de (árbol de problemas, árbol de objetivos, análisis de involucrados, actividades con indicadores de resultado e impacto, cronograma y presupuesto con desglose de partidas locales y de los cooperantes), y condensado en la metodología general ajustada (MGA) proyecto que se debe inscribir en el banco de proyectos de la entidad y obtener la correspondiente ficha del banco de proyectos de inversión

(bpin, bpid o bpim, según el caso); d.) Posteriormente ha de revisarse que la entidad tenga previsto en su presupuesto las partidas mínimas necesarias para garantizar los recursos a su cargo en el desarrollo del proyecto (proceso) de cooperación, esto se garantiza no solo con la liquidación del presupuesto, sino con los correspondientes certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) que se convertirán en registros presupuestales contables (RPC) al momento de la suscripción de contrato o convenio; previa inclusión en el plan anualizado de caja de la entidad (PAC); e.) Ya para efectos de la contratación y en el caso de requerir bienes o servicios se debe contar con el respectivo consecutivo del plan de compras de la entidad que no es otra cosa que un número indicativo de que la compra está prevista.

Con todo lo anterior se da cumplimiento al principio de planeación y presupuesto al que se aludió atrás y ya la entidad está lista para iniciar el proceso de gestión de los recursos ante el o los posibles cooperantes

Contratación y ejecución de los recursos

Si se ha superado con éxito los ítems anteriores y la iniciativa o proyecto ha sido seleccionada y aprobada por un aliado internacional para ser desarrollado de manera conjunta, se tiene ya un proyecto de cooperación Internacional para su ejecución, que debe concretarse, para seguridad de todos, con un contrato o convenio de cooperación internacional que debe cumplir con todos los requisitos y normatividad de la contratación de las entidades públicas, en las tres etapas de la contratación es decir en lo precontractual ; lo contractual y lo post contractual así:

Para la etapa precontractual acudiremos a la figura de los estudios previos y en ella recogeremos todos los antecedentes del ítem **preparación de la entidad para la gestión de la cooperación**, que nos servirán de base para los mismos, recordemos a.) Competencia del funcionario; b.) Objetivos y metas del plan de desarrollo; c.) Proyecto de inversión (MGA) y ficha del banco de proyectos de inversión; d.) Presupuesto (CDP) y (PAC); y e.) Plan de compras (si es necesario); a estos elementos debemos anexar otros así: e.) justificación de la necesidad f.) Tipo o proceso de contratación; g.) Objeto de la cooperación y obligaciones particulares de cada parte, h.) Idoneidad del aliado, i.) Valor de las contraprestaciones o aportes, j.) Plazo o termino de ejecución, k.) Las garantías (si son necesarias) y l.) Otros elementos importantes como supervisión y seguimiento, responsabilidad, indemnidad, exclusiones laborales, terminación. Estudios previos que además deberán ser complementados con un análisis de riesgos para la entidad.

Todo lo anterior es un proceso interno de la entidad pública, que parece dispendioso y aun complejo pero no lo es. Si se hace bien una vez, éste proceso servirá de base para otros procesos y con seguridad evitara múltiples inconvenientes, ahora bien, es necesario ser cuidadosos con el aliado internacional a quien debemos esterarlo de nuestros procesos internos, ya que al no estar familiarizado con estos procesos puede incomodarse y es importante explicarle que son trámites internos que garantizaran la seguridad jurídica del proceso y que en nada afectaran el desarrollo del proyecto, sino todo lo contrario que servirán de garantía para ambas entidades.

Ya realizados los estudios previos, se procede a elaborar la minuta (el contrato o convenio) que puede ser tan simple o complejo como las partes lo acuerden ya que en ellos se plasman los elementos mínimos y básicos de la ejecución del proyecto, estos son: la identificación de las partes y la autorización para contratar; los antecedentes y el objeto del acuerdo con sus particularidades de valor, plazo y lugar de ejecución.

Uno de los elementos más importantes y tal vez uno de los menos garantizados en los procesos de cooperación es la sostenibilidad de los procesos una vez terminado el proyecto de cooperación, por tal motivo seria estratégico que el acuerdo de voluntades, contrato o convenio estableciera una mención especial en este aspecto.

Otro elemento importante ya con el acuerdo firmado, es el seguimiento tanto cooperante como entidad beneficiaria deben establecer mecanismos de seguimiento y control a la ejecución de proyecto de forma tal que se alcancen los objetivos propuestos y se cumpla con los compromisos adquiridos de cara a la comunidad.

Finalmente al momento de la terminación es importante realizar un balance final de las actividades y los impactos, que se conoce como fase de cierre o liquidación, en este punto se visualizan los impactos logrados y se establecen mecanismos para que la entidad pueda garantizar la sostenibilidad de los procesos ya que este es el propósito final de la cooperación, dejar las bases para que el desarrollo en el tema específico permanezca en el tiempo con las capacidades locales desarrolladas.

Capítulo Cuarto Manual de operación de cooperación internacional.

Se anexa documento elaborado que contiene el manual y así se cumple con el objetivo principal de tener un documento teórico práctico que contribuya al acercamiento entre la comunidad en general y la realidad de la cooperación internacional.

Conclusiones y recomendaciones

La cooperación internacional, como vimos, es un asunto socio político, socio económico y socio jurídico, que hace referencia a los fondos, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias que son ofrecidas, aportadas y recibidas, entre países de mayor grado de desarrollo con otros de menor grado, así como, entre organizaciones oficiales y no oficiales.

Su contenido y características se delimitan por las preocupaciones mundiales y a los intereses comunes con fines de apoyo al desarrollo económico, social, ambiental y cultural, de las naciones, las entidades supranacionales, las regiones y los territorios en particular. Lamentablemente nuestras comunidades así como nuestros gobernantes no han apropiado adecuadamente la figura y siguen pensando en la cooperación asistencialista, que nos dona, regala y subvenciona bienes o tecnologías ya desuetas en los países desarrollados; y no dimensionan que cooperar es trabajar juntos por el desarrollo, somos muy fuertes y esa debería ser nuestra estrategia de gestión de la cooperación, el día en que superemos esa visión asistencialista nos sentaremos a la mesa del desarrollo de igual a igual. Es cierto que tenemos problemas, pobreza, inequidad, violencias, etc., que son las preocupaciones mundiales; pero son más nuestras riquezas culturales, sociales, ambientales y geoestratégicas, que nos permiten hoy ser conocidos y reconocidos en el mundo. Eso es lo que tenemos que mostrar para gestionar el codesarrollo en todas las esferas y en todos los escenarios.

Conocer y comprender que sus procesos de cooperación internacional, parten del conocimiento mutuo, la confianza y los intereses comunes es el factor de éxito para su gestión y para su desarrollo es necesario enmarcarla cooperación en los límites legales que nos ofrecen los tratados internacionales, nuestra Constitución Política y nuestra normatividad interna.

La cooperación internacional, es una gran herramienta para generar procesos de desarrollo, sin embargo tenemos que conocer todos sus elementos y características ya que podemos vernos comprometidos en situaciones jurídicas que comprometen nuestra responsabilidad. El desconocimiento generalizado de las personas naturales y jurídicas relacionadas de manera directa o indirecta en temas de cooperación internacional, que resta importancia al derecho en las relaciones de cooperación, nos puede llevar a serios problemas de responsabilidad personal y Estatal, con claras repercusiones en los ámbitos administrativos, fiscales y penales.

El adecuado conocimiento y manejo de los procesos de cooperación evitara malos entendidos, problemas jurídicos y garantizar que la imagen de nuestro país no se vea afectada en la comunidad internacional.

Somos más fuertes y prósperos de lo que creemos tenemos mucho que ofrecer y podemos aliarnos con otros para mejorar nuestras condiciones y las de nuestras comunidades; como dijimos la cooperación internacional no es la panacea, es decir, no es el remedio para todas nuestras enfermedades, es solo un instrumento más de desarrollo que debemos conocer y utilizar en beneficio de nuestras comunidades.

REFERENCIAS

Acción social (2008) contratación y cooperación. Tomado de <http://es.calameo.com/read/000325005b7742848627a>

Alcaldía legal de Bogotá (2013) Régimen legal de Bogotá Tomado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> tomado

Alcaldía legal de Bogotá (2013) Régimen legal de Bogotá. Tomado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>

Dirección de Cooperación Internacional – Acción Social(2008) La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia tomado de <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=77&download=Y>

La Cooperación Internacional y su régimen jurídico en Colombia, Javier Ricardo Morillo Guerrero; Asesor Jurídico Dirección de Cooperación Internacional – Acción Social; Asesoría Editorial: Área de Gestión de Comunicaciones - Acción Social Diseño e impresión: Imprenta Nacional de Colombia Segunda Edición: noviembre de 2008. ;

Manual para la celebración de convenios, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Versión 1.0 Dirección Jurídica 2014

Virtual

http://www.uclm.es/profesorado/glopez/pdf/CCVV/Ponencia_CarlosGimenez.pdf

Real academia española. Definición desarrollo. Tomado de <http://dle.rae.es/?id=CTzcOCM>