



**Archivos de cooperación internacional: una mirada a la gestión y acceso a los archivos de
USAID y la APC**

Daniza Lilisbeth Gutiérrez Guisao

Trabajo de grado presentado para optar al título de Archivista

Tutora

Marta Lucía Giraldo Lopera, Doctora en Historia Comparada, Política y Social

Universidad de Antioquia
Escuela Interamericana de Bibliotecología
Archivística
Medellín, Antioquia, Colombia
2021

Cita	(Gutiérrez Guisao, 2021)
Referencia	Gutiérrez Guisao, D. (2021). <i>Archivos de cooperación internacional: una mirada a la gestión y acceso a los archivos de USAID y la APC</i> . [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Grupo de Investigación en Información, Conocimiento y Sociedad.



CRAI Escuela Interamericana de Bibliotecología

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Doris Liliana Henao Henao.

Jefe departamento: Camilo García Morales.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

A mi familia, por apoyarme incondicionalmente durante mi proceso académico. A mi abuela por ser mi más grande motivación y a mi tía Ana, por ser mi amiga y mi segunda madre.

Agradecimientos

Debo agradecer en primera instancia a mi abuela, por poner cada músculo de su cuerpo a mi disposición para crecer personal y profesionalmente. A mi familia, por creer en mi todo el tiempo, incluso cuando ni yo misma creía que fuera posible. A mis amigos, que han sido incondicionales. A la familia Belt, por motivarme a creer en el poder de la educación e incentivar mi hambre de conocimiento. Finalmente, a mi asesora de trabajo de grado por guiarme incluso cuando no parecía haber un camino definido, por apoyarme en mis momentos de dificultad y por todo su conocimiento.

Tabla de contenido

Resumen	9
Abstract	10
Introducción	11
1 Planteamiento del problema	13
2 Objetivos	14
2.1 Objetivo general	14
2.2 Objetivos específicos.....	14
6.1 USAID en Colombia	35
6.1.1 Normatividad	38
6.1.1.1 Foreign Assistance Act – FAA.....	39
6.1.1.2 Code of Federal Regulations – CFR	41
Subparte D. Requisitos Posteriores a la Adjudicación Federal	42
Subparte F. Requisitos de Auditoría	47
6.1.1.3 Regulaciones Internas de USAID	48
Información y Archivos de USAID	48
6.1.2 Estado de Archivos de USAID y Acceso	51
6.2 Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – APC Colombia	52
6.2.1 Normatividad	53
6.2.1.1 Ley 594 de 2000 Ley general de Archivos	53
6.2.1.2 Ley 1712 de 2014.....	55
6.2.1.3 Leyes de Contratación: Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007.....	56
6.2.2 Estado de sus archivos y acceso.....	57
6.2.2.1 Saber Hacer Colombia	57
6.2.2.2 Portal de Datos Abiertos	58

6.2.2.3 Cíclope: Visualiza la Cooperación	59
7 Estudios previos en archivos de cooperación internacional.....	61
8 Conclusiones	63
9 Referencias	67
10 Anexos.....	70

Lista de tablas

Tabla 1 *Línea de tiempo de la cooperación internacional*

28

Lista de figuras

Figura 1 Inversión de USA en Colombia.....	32
Figura 2 Resultados bases de datos Foreign Assistance	52
Figura 3 Organigrama APC.	54

Siglas, acrónimos y abreviaturas

APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
CI	Cooperación Internacional
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
UN	Naciones Unidas

Resumen

A través de la presente investigación se analiza el funcionamiento y la normatividad archivística que rige la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, con el fin de determinar cuáles son los aportes de esta información a la memoria colectiva de Colombia, sus grados de acceso y la disposición de sus archivos. Para lograr este objetivo, se recolectó la normatividad a través de la web y se analizó detalladamente mediante fichas bibliográficas. Además, se exploraron las páginas web de las agencias en cuestión y sus sistemas de información. Lo anterior, complementado con la aplicación de una entrevista a una persona que trabaja en el sistema de Cooperación Internacional en Colombia. A partir del análisis y confrontación de los datos recolectados, se especificaron los posibles usos sociales de esta información en el país y los retos que afronta la sociedad colombiana en la preservación de estos archivos.

Palabras clave: cooperación internacional, USAID, APC, desarrollo, memoria colectiva, veeduría ciudadana, archivos.

Abstract

Through this investigation the operation and archival regulations of the United States Agency for International Development – USAID, and the Presidential Agency for International Cooperation - APC are analyzed, to determine what are the contributions of their archives to the collective memory of Colombia, their access, and the final disposition of their information. To achieve this goal, the regulations were collected from the web and analyzed through bibliographical cards. Also, the agencies' websites were studied and their information systems. All this was complemented with an interview to a person who works in the International Cooperation System in Colombia. Based on the analysis and confrontation of the data collected, possible uses of this information in the country and the challenges that face Colombia about the preservation of this archives were presented.

Keywords: international cooperation, USAID, APC, development, collective memory, citizen oversight, archives

Introducción

La Cooperación Internacional ha sobrepasado los límites territoriales para converger en ayudas financieras, técnicas y militares entre países desde principios del siglo XX. Desde el inicio, se conocen intenciones de los países desarrollados para ayudar a los países menos favorecidos, generando alianzas intergubernamentales que se ven reflejadas en la ejecución de proyectos de Cooperación Internacional. Estos proyectos han cambiado sus ejes focales a través del tiempo, por ejemplo, en la actualidad apuntan al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, especialmente en temas relacionados con democracia, medio ambiente, crisis y conflicto, entre otros.

Tal es el caso de Estados Unidos, un país que ha desarrollado Cooperación Internacional alrededor del mundo de manera organizada por más de 50 años, aparentemente con el fin de elevar la calidad de vida en los países beneficiarios. Para lograr esto, Estados Unidos creó su Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID en la década de los 60 y actualmente opera con fuerza en muchos países del mundo, incluyendo a Colombia. Colombia, un país que se encuentra en su camino al desarrollo, y durante este proceso ha recibido altas sumas de dinero de agencias como USAID para ejecutar proyectos de Cooperación Internacional. A partir de estos proyectos se han generado grandes volúmenes de información que resulta ser relevante tanto para el país benefactor como el beneficiario, sin embargo, por la falta de centralización y canalización de la operabilidad de esta agencia, es difícil seguir la pista de los datos y archivos que contienen la información.

De acuerdo con lo anterior, se busca en este trabajo indagar por esta información que se ha generado desde hace más de 30 años en Colombia, y que ha venido creciendo su volumen puesto que las donaciones han crecido exponencialmente también en los últimos años. Además de analizar la normatividad y procesos de USAID como agencia benefactora, se estudiará también el caso de la Agencia Presidencial para la Cooperación en Colombia – APC y las normas que dictan el destino de sus archivos.

Aunque estas dos agencias trabajan de la mano para el desarrollo y cuentan con procesos establecidos por normas nacionales, resulta necesario conocer cuál es el destino de la información y documentación generada en la ejecución de sus funciones, puesto que la cooperación internacional se da en muchas ocasiones con intermediarios diferentes a las entidades territoriales

u organizaciones del Estado, pasando a tener un tercer actor en la manipulación de esta información.

Es importante indagar por los archivos de cooperación internacional en Colombia, puesto que esta información puede ser usada como garante de la memoria colectiva del país en los procesos de transformación que se vienen desarrollando en el marco de la aplicación de mecanismos de justicia transicional, además de aportar a la veeduría ciudadana que se debe realizar a estos proyectos que anualmente ejecutan miles de millones de dólares.

El presente trabajo se encuentra basado en el análisis de la información recolectada a través de los portales web de las agencias en cuestión, normatividad relacionada, experiencia personal trabajando en un proyecto de cooperación internacional, y la entrevista a una persona que actualmente aún trabaja en esta área.

1 Planteamiento del problema

Diariamente en Colombia se desarrollan proyectos de cooperación internacional liderados por USAID y representados localmente por la APC, generando información relevante tanto para ambas instituciones como para los ciudadanos. Según los reportes del gobierno de los Estados Unidos, sólo en el año 2021 se han desembolsado aproximadamente 225 millones de dólares en el país para cooperación internacional de parte de USAID (Foreign Assistance, 2021). Este dato, lleva a reconocer que la cantidad de información y datos que se producen en la ejecución de estos recursos es amplia, sin embargo, poco se conoce acerca de su manejo, acceso y disposición final, puesto que, en este tipo de relaciones intergubernamentales, el país benefactor es quien pone las reglas.

Por lo anterior, se hace necesario indagar por el destino de la documentación producida por cooperación internacional en Colombia y cuál es el grado de acceso que tienen los ciudadanos a la misma, considerando que interviene normatividad internacional y nacional. Además, se pretende entender someramente cuáles son los usos que podría implicar esta información para la memoria colectiva y la veeduría ciudadana.

2 Objetivos

2.1 Objetivo general

Indagar por la gestión de la documentación derivada de proyectos de cooperación internacional que se ejecutan en Colombia a partir de dos estudios de caso: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).

2.2 Objetivos específicos

- Comprender la naturaleza de la Cooperación Internacional en el mundo y su incidencia en Colombia para conocer su funcionamiento en el país.
- Revisar la normatividad internacional y nacional que rige ambas agencias respecto a los archivos y su acceso para precisar cuál es su aporte al derecho universal de acceso a la información.
- Explorar bases de datos de las agencias para reconocer los usos de la información allí contenida y proponer algunos desafíos para los archivos de Cooperación Internacional en el país.

3 Marco conceptual

Colombia ha sido receptor de Cooperación Internacional (en adelante CI) por parte de diferentes países desde principios del siglo XX. Durante todos estos años de recepción de recursos que apoyan el camino de Colombia hacia el desarrollo, se han producido grandes volúmenes de información, sin embargo, el destino, acceso, estado y usos de esta información no es claro debido a la mezcla de normatividad internacional y nacional que la ampara. De acuerdo con lo anterior, para efectos de la presente investigación se estudiarán a continuación los conceptos de cooperación internacional, desarrollo, memoria colectiva y acceso.

Desde una perspectiva histórica y teórica, la cooperación internacional ha evolucionado significativamente a lo largo de los últimos sesenta años, pasando de ser, en sus inicios, una actividad filantrópica y, predominantemente de carácter de ayuda humanitaria en las situaciones críticas para los países menos favorecidos, luego una herramienta del mantenimiento del equilibrio del poder en el mundo bipolar, para después convertirse, en los tiempos de posguerra fría, en un proceso continuo propio de las dinámicas de las relaciones internacionales contemporáneas que tiene el enfoque de impulsar y facilitar los procesos del desarrollo. (Sevilla & Rouvinski, 2013, p.18)

De acuerdo con lo anterior, la cooperación internacional se enmarcaba inicialmente en procesos de apoyo en momentos de crisis ocasionados por guerras o conflictos, sin embargo, su visión cambia para empezar a pensarse como soluciones alternativas a mediano y largo plazo, mediante procesos que buscan el desarrollo de los países del sur, entendiéndose así, que son en su mayoría los países del norte los benefactores. De esta manera, la cooperación al desarrollo o cooperación internacional recoge sus nuevos ideales en la búsqueda del fortalecimiento de la democratización como base para el desarrollo y seguridad.

El concepto “cooperación internacional” se ha definido desde múltiples escenarios internacionales y se ha modificado con el tiempo de acuerdo con los diferentes contextos económicos, políticos y sociales en el que se ha desenvuelto. En primera instancia, para entender estas definiciones, es necesario revisar el concepto “desarrollo”, que ha sido ligado a la CI desde

sus inicios, pero que se reconoce como un complejo concepto que ha cambiado de acuerdo con la evolución de las teorías del desarrollo.

Según Dubois, “el concepto de desarrollo se relaciona con la idea del futuro que se presenta como meta para el colectivo humano” (Dubois, 2000, párr. 2). Así pues, el contexto en que se analice este concepto podría hacer que esta idea de futuro cambie de acuerdo con las condiciones externas. Por ejemplo, en la primera mitad del siglo XX, desarrollo se relacionaba con producción industrial e implementación de infraestructuras necesarias para construir un capital físico (Tassara, 2010). Sin embargo, en la década de los 90’s, cuando las Naciones Unidas publicó el primer informe sobre desarrollo humano, lo definió como el “proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre estas, la más importante es una vida prolongada y saludable, (...) Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990, p. 19). Se logra entrever que el concepto cambia y evoluciona para abarcar ahora no sólo las ambigüedades económicas de una sociedad sino también la protección de los derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, entender cómo las naciones adoptan el concepto de desarrollo es indispensable para entender el funcionamiento de la cooperación internacional, que como afirma Figueroa, “nace esencialmente bajo la idea de creación de un sistema colectivo encaminado a apoyar el desarrollo de todas las naciones después de la Segunda Guerra Mundial” (Figueroa, 2014, p. 37)

Durante los años 40’s y principios de los 50’s, cuando apenas se gestaba la cooperación internacional, ésta era entendida como una ayuda a los países pobres, con un enfoque básicamente económico y orientado a la constitución de capital físico por medio de préstamos bilaterales o internacionales de los países industrializados a los que aún se encontraban en vías de desarrollo (Tassara, 2011).

Para finales del siglo XX, desde el punto de vista de Gómez y Sanahuja (1999) la cooperación internacional para el desarrollo era definida como un “conjunto de acciones, por actores públicos y privados, con el propósito de promover el desarrollo económico y social de los países del Sur del mundo, de modo que fuera más equilibrado en relación con el Norte” (Gómez M. & Sanahuja, 1999, citados Domínguez R & Rodríguez, 2017, p. 9). Esta definición se queda corta en la actualidad, cuando la cooperación internacional no sólo involucra ayudas del Norte al

Sur, sino que se han generado nuevas tendencias como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular pero que no se desarrollarán en este trabajo.

Para el año 2018, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo definió la cooperación internacional como,

El esfuerzo conjunto de gobiernos, apoyado por el dinamismo de organismos internacionales, sociedad civil, academia y sector privado, para promover **acciones que contribuyan al desarrollo sostenible** y a mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos. (AMEXCID, 2019, párr. 1)

Se observa entonces el cambio de dirección que ha tenido la cooperación internacional en el mundo a través de los años, ha pasado de ser una estrategia que busca sólo el desarrollo industrial de los países beneficiarios, a ser una herramienta de cohesión e inclusión social, brindando experiencias más avanzadas con una participación activa local que derrumbe las estructuras verticales de cooperación internacional del pasado, donde el benefactor aplicaba todas las directivas y el beneficiario sólo cumplía.

Cuando se proponen estos cambios, se enfoca también atención en los actores involucrados directamente en los países en desarrollo y no sólo en ser consecuentes con los ideales de los benefactores, como se propone a continuación.

Los procesos de democratización deben tener sus raíces en las iniciativas de los actores locales que, por su parte, los donantes deben detectar y reforzar. Las agencias internacionales con implantación previa en el país son las más indicadas para liderar el apoyo a la democratización porque su conocimiento las sitúa en una mejor posición para detectar los agentes (instituciones públicas o sociedad civil) interesados en avanzar en la democratización y garantizar un liderazgo local en todas las acciones. (Garrido, 2003, p. 20)

En el marco del cumplimiento de estas metas y modelos de transformación social para los países beneficiarios, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo planteó en el 2000 que

“el desarrollo y los derechos humanos avanzan juntos, se refuerzan recíprocamente; aumentan la capacidad de la gente y se protegen sus derechos y libertades fundamentales” (Álvarez, 2012, p. 294). En este orden de ideas, el accionar de la cooperación internacional se convierte en parte fundamental de la memoria colectiva de los pueblos a los que beneficia porque recaba su avance y su evolución hacia nuevos imaginarios sociales.

De acuerdo con Halbwachs, la memoria colectiva se conforma de recuerdos vividos y recuerdos históricos, donde los primeros tienen como fuente la experiencia personal y los segundos se basan en conocimientos indirectos de un hecho histórico que se obtiene a través de conmemoraciones, archivos, libros, etc. (Halbwachs, 2004). Ahora bien, teniendo en cuenta a Coser, si los recuerdos autobiográficos o vividos tienen como base a los individuos, los recuerdos históricos tienen como agente a las instituciones, ya que son ellas la que almacenan e interpretan el pasado (Coser, 1992). Es aquí donde converge la importancia del actuar de las organizaciones de cooperación internacional y la información que producen día a día en el cumplimiento de sus funciones, donde no solamente se realizan acciones que benefician a la entidad, sino que se busca aliviar los problemas sociales del mundo y transformar naciones.

El primer paso en la construcción de memoria colectiva de estas instituciones se da en la producción documental generada en el cumplimiento de acuerdos con los países benefactores, entonces, no sólo se hablaría de que esta información plasmada en documentos puede contribuir a la construcción de la memoria colectiva, sino que, esta información pasa a convertirse en patrimonio documental de los estados que se encuentran en procesos de transformación social.

El Programa Memoria del Mundo definió que, para que los documentos sean considerados patrimonio deben ser relevantes por su influencia, por el periodo y el lugar al que pertenecen, por describir la vida y obra de una persona importante; o bien, por tratar un asunto o tema con una forma y estilo, o con un valor excepcional, ya sea social, cultural o espiritual. (Abdelaziz, 1998).

Este programa, dirigido por la UNESCO, reconoció también que uno de sus objetivos sería hacer accesible el patrimonio – bibliográfico y documental – a un amplio número de personas in situ o en lugares remotos (Abdelaziz, 1998), resaltando así la importancia de la accesibilidad a la información.

Entendiendo que la CI involucra entidades y organizaciones extranjeras en el país beneficiario, el acceso a la información podría considerar algunas particularidades de acuerdo con la legislación de cada país y los procesos de transparencia propios de cada Estado. Sin embargo,

para efectos del presente trabajo se tratará el acceso a la información como un derecho universal que tiene como prioridad las actuaciones de la ciudadanía, en relación con entidades no sólo públicas sino también con sus relaciones mutuas y en su contacto con entidades privadas (Bovens, 2002)

Además, se considera también el concepto de acceso a la información como parte de las políticas de transparencia gubernamental, que implican que el Estado se encuentra en la obligación de suministrar de manera extensiva la información que se encuentra en su poder (Corte Internacional de Derechos Humanos [CIDH], 2003). Este derecho cobija a todas las personas que se encuentren en un territorio determinado, de manera que puedan acceder a la información acerca de sus gobernantes y la forma en que se manejan los recursos públicos para tomar decisiones y actuar críticamente frente a cualquiera que sea la situación allí.

En este sentido, se entiende que el derecho de acceso a la información generada en el contexto de la CI en Colombia es legítimo para todos sus ciudadanos, y se encuentra apoyado en diferentes declaraciones internacionales. Por ejemplo, en el caso Claude Reyes, “un Tribunal Internacional reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión” (CIDH, 2006, párr. 77). Así, este derecho contribuye al sostenimiento de la democracia, la lucha contra la corrupción y el afianzamiento de la participación social por parte de los ciudadanos.

La CI como el fenómeno que se presenta, también tiene sus compromisos con la construcción de archivos de la memoria colectiva;

No podemos pensar en acciones aisladas en el campo de la cultura. Las políticas culturales si bien son locales, se nutren de experiencias colectivas nacionales e internacionales surgidas por la acción conjunta de numerosos países. La diversidad cultural, el reconocimiento del otro, la construcción de ciudadanía junto con la lucha por la igualdad y la inclusión social, la revalorización del patrimonio tangible e intangible, la construcción cotidiana de la identidad no puede ser pensadas sin una estrategia clara y sostenida de cooperación. Los organismos supranacionales y las agencias nacionales de cooperación desempeñan un rol fundamental en los procesos de reflexión y en la acción concreta. El desarrollo cultural de nuestros países no sería posible sin la participación de estos agentes. La creación de ámbitos de reflexión acerca de estos temas de la cultura y el financiamiento

de proyectos de carácter multilateral a través de la cooperación horizontal son los medios indispensables que harán posible una verdadera integración, respetando las características específicas de las culturas regionales y de cada uno de nuestros países. (DeAnchorena, 2003, citado Morales, 2011, p. 26)

De acuerdo con lo anterior, la información generada por CI podría ser considerada incluso como patrimonio documental de la nación beneficiaria por su aporte a la memoria colectiva, por su información sobre usos sociales, desarrollo y transferencia de conocimientos con valor socio económico. Sin embargo, el destino de estos archivos es hasta ahora un interrogante. En este orden de ideas, se plantean en el presente trabajo los conceptos de memoria colectiva y acceso a la información en relación con la cooperación internacional y su funcionamiento.

4 Marco contextual

La cooperación internacional nace en el mundo, como una medida extraordinaria para establecer igualdad económica y social en el mundo luego de la segunda guerra mundial. La institucionalización de la CI se inició con la creación de las Naciones Unidas en 1946, anteriormente conocida como la Sociedad de Naciones. Para la década de 1960, se empezaron a crear en los países desarrollados ministerios y agencias de cooperación internacional que consolidaron el vínculo de ayudas con los países Latino Americanos. Para efectos del presente trabajo, se analizará el trabajo desarrollado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID creada en el año 1961 y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – APC.

En América Latina, la CI comienza a hacer presencia a finales de la década de 1950, con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo. En Colombia, se empiezan a ver reflejados los aportes de la CI de forma institucionalizada y organizada a partir de la creación del Departamento Nacional de Planeación en 1958. (Sevilla & Rouvinski, 2013, pág. 19)

Colombia siempre se mostró como un país interesado en ser beneficiario de la cooperación internacional mediante proyectos de desarrollo. En 1995 se aprobó la Política Nacional de Desarrollo Internacional según el CONPES N. 2768, documento que recoge la historia de la cooperación en Colombia a partir del año 1982. En 1996 se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), como coordinadora de la cooperación internacional en el país. Esta agencia funcionó como un ente gubernamental y ha ido transformando su constitución orgánica y nombre a través del tiempo, ajustándose a los gobiernos de turno y sus estrategias nacionales de cooperación internacional. Actualmente, Colombia cuenta con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, que fue creada por el Decreto Presidencial 4152 de 2011.

Este interés de Colombia en acceder a estos beneficios ha tenido una estrecha relación con el intento por acabar con la crisis generada por el conflicto interno armado y el narcotráfico que venía rezagando al país desde décadas atrás y dejando una mala imagen ante el mundo, situación que se enfrenta aún en la actualidad. Sin embargo, en los últimos años y gracias a la CI, Colombia se reconoce como un país “emergente que ha utilizado estos recursos para trabajar en mejorar la

governabilidad, respeto de los derechos humanos, protección al medio ambiente y la búsqueda de paz entre los distintos actores del actual conflicto” (Plata, 2018, p. 13).

Gracias a estos avances, para abril del año 2020, Colombia se unió a la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (en adelante OCDE), convirtiéndose en el tercer país Latino Americano en ser parte de este grupo. El entonces secretario general de la OCDE, Ángel Gurría aseguró que,

El proceso de adhesión brindó a Colombia la oportunidad de debatir los principales temas y retos de política pública en un contexto multilateral y de aprender de las experiencias de los países de la OCDE. A la vez, este diálogo enriqueció el conocimiento y la experiencia política de la OCDE (2020, párr. 5)

Siendo entonces Colombia un país benefactor de CI el desarrollo y también miembro de la OCDE, ha recibido altas sumas de dinero por parte de países desarrollados que buscan aportar al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Según los indicadores históricos de la OCDE, Colombia recibió 153.219 millones de dólares en Ayuda Oficial para el Desarrollo – AOD entre el año 2000 y 2019 por parte de Estados Unidos (OECD, 2021)

En comparación con las cifras del siglo XX, periodo comprendido entre 1960 y 1999, Colombia recibió 66.244 millones de dólares por parte de Estados Unidos. Estos números muestran el aumento de inversión en CI en Colombia en los últimos 20 años, por lo que se justifica la creación de organismos gubernamentales para el control de estos dineros y la negociación de los pactos.

Colombia, a su vez, ha atravesado por diferentes etapas de desarrollo, que se enmarcan en sus situaciones de conflicto interno y por ende violación a los derechos humanos; además, en la actualidad se enfrenta también a la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Estado y la guerrilla de las FARC-EP en 2016. Durante estos procesos, la cooperación internacional ha sido una aliada constante mediante proyectos desarrollados por diferentes Organizaciones No Gubernamentales – ONG, entidades públicas y privadas, y miembros de la sociedad civil. Los proyectos individualizados que apuntan a cumplir con los objetivos internacionales de cooperación son desarrollados por entidades especializadas en la administración y ejecución de recursos provenientes de estos fondos monetarios. Estas entidades que son las directamente ejecutoras, han sido receptoras de todo tipo de información que narra tanto las situaciones de horror a causa de la

guerra, como aquellas buenas prácticas de construcción de paz, de resiliencia, entre otras, implementadas en comunidades altamente afectadas por la violencia.

Existen múltiples entidades ejecutoras de los de proyectos de cooperación en Colombia, y la información producida por éstas se recoge en los documentos misionales de ejecución de los proyectos, llamados “Grants” o “Convenios”. En estos expedientes se visualiza todo el proceso que generó la necesidad de sustentación de dicho convenio, es decir, el antes, el por qué, el durante, el después y la visión de lo que se podrá lograr en un futuro cercano. En efecto, los “Grants” se relacionan estrechamente con la memoria de comunidades colombianas, puesto que “remite a la temporalidad de los fenómenos sociales, ya que está ubicado en ese lugar de cruce entre pasado, presente y futuro, en el punto donde se cruzan los "espacios de experiencias pasadas" con los "horizontes de expectativas" futuras” (Jelin, 2003, p. 14)

De acuerdo con lo anterior, este trabajo busca indagar por los archivos de cooperación internacional generados en Colombia, delimitando el grupo de organizaciones internacionales a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID y a su vez la relación de ésta con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – APC Colombia. Este análisis contemplará entonces el estado, condiciones de acceso y legislación concerniente a los archivos de cooperación internacional en Colombia y sus posibles aportes a la memoria colectiva.

5 Metodología

Con la idea de responder a la pregunta, ¿Cuál es la gestión dada a la documentación producida por USAID y la APC en proyectos de cooperación internacional en Colombia?, se definió seguir el camino orientador de una metodología con un enfoque inductivo asociado a la investigación cualitativa. Además, es necesario señalar que el presente trabajo se presenta como una investigación exploratoria, puesto que el objetivo es explorar, sondear y descubrir posibilidades, concibiendo el resultado como tan solo una fase inicial o puerta a investigaciones futuras (Hurtado, 2006).

El enfoque cualitativo mostró el camino más apropiado para finalizar con éxito la presente investigación porque permitió desarrollar resultados a partir de la observación, la experiencia, además de apoyar el proceso de interpretación de la realidad del contexto.

La investigación cualitativa ve la realidad social como algo construido por las personas, el investigador no puede permanecer distante del fenómeno social en el cual está interesado. No obstante, debe adoptar el papel de instrumento para la recolección de datos, lo cual le permite acercarse a dicho fenómeno y ser capaz de descubrir, interpretar y comprender la perspectiva de los participantes de la realidad social. (Shaw, 1999, p. 60)

De acuerdo con lo anterior, este enfoque metodológico dirigió el presente trabajo al uso de dos métodos de investigación específicos: la investigación documental y el estudio de caso. En primer lugar, la investigación documental fue fundamental para alcanzar el primer objetivo específico, donde la intención era conocer detalladamente el funcionamiento de la cooperación internacional en el mundo y en Colombia. Este método incluye la búsqueda, recuperación, análisis, comprensión (crítica) e interpretación de datos e información, que han registrado los investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas (Arias, 2012). Dado que era un tema con vasta bibliografía, se definió el uso de las bases de datos: EBSCO, Jstore, Google Scholar, UNESCODOC, Emerald, y OECD Library (bases de datos que se usaron durante todo el desarrollo de la presente investigación). Además, se usaron palabras claves como cooperación internacional, cooperación internacional en Colombia, ayuda internacional, cooperación internacional en América Latina. Se delimitó la búsqueda a resultados de América del Norte y del Sur, puesto que

los estudios de caso que se relacionarán más adelante sólo suponen este rango geográfico. Una vez se contó con suficientes fuentes para comprender la cooperación internacional, específicamente 36 documentos académicos, se procedió con la lectura y análisis de estos, utilizando fichas de análisis documental que permitieron sintetizar las ideas generales de los textos.

Por otro lado, para el cumplimiento de los dos objetivos específicos finales, se utilizó el método de estudio de caso, definido como “una investigación intensiva de una unidad social, la cual puede ser una persona, familia, grupo, comunidad o institución” (Fernández, 2010, p. 50). Es necesario señalar que este método se complementó con investigación documental también. Para la elección de las entidades a estudiar, puesto que son múltiples las instituciones que ofrecen cooperación internacional en Colombia, se tuvo como factor principal la experiencia laboral previa en un proyecto ejecutado por Chemonics Inc., pero dirigido por USAID, donde se adquirieron conocimientos del quehacer de la agencia y el manejo documental que se daba en Colombia. Por lo anterior, la entidad internacional que se decidió estudiar fue USAID, puesto que es una agencia con gran incidencia en el país.

Al escoger la agencia extranjera, se vio la necesidad de estudiar su par en el país beneficiario, para comprender la relación en el desarrollo de la cooperación internacional, por lo que se añadió a la investigación la APC.

En el proceso de estudio de estas dos entidades, fue necesaria la investigación documental mediante rastreos de textos e información clave en las bases de datos mencionadas anteriormente, sumadas a las páginas web de las agencias, que fueron de gran apoyo para la visualización de datos internos y políticas y reglamentos. Con el fin de encontrar información específica, se filtraron palabras claves como archivos de cooperación internacional, USAID, USAID en Colombia, archivos USAID, acceso a la información USAID, APC, archivos APC, acceso a la información APC. Se aclara que las búsquedas se realizaron en ambos idiomas inglés y español.

Además, de lo anterior, y con el ánimo de reunir información más cercana del funcionamiento de USAID en Colombia, se utilizó la técnica de la entrevista. Por temas relacionados con la pandemia, sólo fue posible realizar entrevista a una persona, sin embargo, es alguien que cuenta con más de 6 años de experiencia en proyectos de cooperación internacional. Natalia Jaramillo Arcila, es actualmente Oficial de Contratos y Subvenciones en la entidad PACT Inc, que ejecuta proyectos de USAID en Colombia. Esta persona fue fundamental para entender la

ejecución real de las regulaciones estadounidenses acerca de archivos y su acceso que fueron analizadas documentalmente.

Por último, se realizó la triangulación de la información obtenida mediante la investigación documental y los estudios de caso, visualizando de manera tanto teórica como práctica el manejo de los archivos de cooperación internacional en Colombia. Es importante señalar que este cruce de información no sólo respondió interrogantes, sino que también abrió puertas a muchos más, además de que permitió documentar una serie de preocupaciones acerca del tema en cuestión.

Es necesario señalar que esta investigación pretende abrir puertas a futuros estudios de la materia, puesto que la metodología permitió dar cuenta de que es un tema poco conocido académicamente.

6 Resultados

De acuerdo con Alejandra Ripoll, las relaciones internacionales a través de la historia se han basado en el conflicto y la cooperación (Ripoll, 2007). El sistema internacional pasó de funcionar como Estados aislados para convertirse en un sistema político global, demostrando la interdependencia de los países para lograr desarrollo conjunto. Como parte de este sistema político global se encuentra el nacimiento de la CI en la primera mitad del siglo XX. Como se mencionó anteriormente, después del devastado panorama generado por la Segunda Guerra Mundial, las potencias mundiales de la época: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, entre otros, acordaron establecer nuevas reglas de relacionamiento internacional.

Debemos embarcarnos en un (...) programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para (...) el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una vida mejor, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo (discurso del presidente de Estados Unidos, Harry Truman, enero de 1949).

Desde el otro lado del mundo, aunque con diferentes perspectivas político-económicas, se expresaron ideas similares,

Los países en desarrollo, aunque no pertenecen al sistema mundial socialista, pueden aprovecharse de sus logros (...) necesitan no tener que mendigar a sus antiguos opresores para lograr equipos modernos. Pueden conseguirlo en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación política o militar (discurso del secretario general del Comité Central, Nikita Kruschev, en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS, 1956).

A partir de lo anterior, se logra dimensionar el sentido común de ayudar a los países menos favorecidos por parte de los países desarrollados. Así entonces, varios eventos mundiales dieron paso a la implementación de la CI como una forma de perseguir el desarrollo generalizado. Entre

estos eventos se encuentran la Conferencia de Bretton Woods, en el marco de la cual se firmaron acuerdos internacionales entre 44 países; la creación de las Naciones Unidas, con la adhesión de 51 países que firmaron la Carta de las Naciones Unidas; el proceso de descolonización que dio independencia a algunos países y se encontraban con economías debilitadas; el contexto de la Guerra Fría, donde los dos extremos ideológicos representados en Estados Unidos y la Unión Soviética usaron la cooperación internacional para ganar reconocimiento internacional; y por último el Plan Marshall, implementado por los Estados Unidos para apoyar la reconstrucción de los países de la Europa occidental que fueron devastados por la Segunda Guerra Mundial (Tassara, 2010).

Ahora bien, estos eventos dieron pie a las primeras formas de CI en el mundo, sin embargo, la idea de cooperación ha cambiado con el paso del tiempo por condiciones políticas, económicas y sociales, afectando los objetivos y maneras de cooperar. En la siguiente tabla se resumen los principales cambios de la CI por décadas hasta la actualidad.

Tabla 1

Línea de tiempo de la cooperación internacional

	EVENTOS IMPORTANTES	CONCEPCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
1940 - 1950	Fin de la Segunda Guerra Mundial. Se dan los primeros acuerdos entre naciones para ayudar al crecimiento de la economía y reabrir los mercados. Creación del Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de Naciones Unidas (ONU)	CI vista como ayuda de países ricos a países pobres. El crecimiento económico era la única forma de lograr desarrollo. La relación entre donantes y beneficiarios es jerárquica. Los primeros establecen los lineamientos para el desarrollo de la cooperación y los segundos solo siguen órdenes.
1960	Creación de agencias especializadas en CI y las ONG's. Avanza la descolonización y posterior independencia de algunos países.	CI basada en la idea de aumentar las tasas de crecimiento de los países beneficiarios por medio de la industrialización. Algunas ONG's adoptaron una postura crítica hacia la forma en que se daba la CI.

	<p>Se presenta el término Tercer Mundo, como el conjunto de países emergentes que luchan por obtener más protagonismo en las relaciones internacionales.</p> <p>Creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.</p> <p>Proyecto Alianza para el Progreso en América Latina con un presupuesto de 20.000 millones de dólares.</p>	
1970	<p>Los países desarrollados lograron un aumento significativo en el Producto Interno Bruto - PIB, mientras que éste bajó en los países en desarrollo.</p> <p>Crecimiento de las economías europeas y japonesa.</p> <p>Los países del sur empiezan a recibir prestamos, adquiriendo múltiples deudas externas.</p>	<p>La CI se dio en forma de proyectos para “reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de manera que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres (...) la cooperación debe ser algo más que una simple transferencia de fondos, y entraña una serie de nuevas relaciones que deben fundarse en la comprensión y respeto mutuo” (Pearson, 1970, p. 51-52).</p> <p>Combatir la pobreza es otro objetivo de la CI.</p>
1980	<p>Crisis económica mundial.</p> <p>El crecimiento económico aumentó la desigualdad entre los países del Norte y los del Sur.</p> <p>Aumento de los intereses a pagar por los países del Sur como consecuencia de las deudas externas.</p> <p>Se empieza a hablar de desarrollo sostenible.</p>	<p>La CI seguía siendo de tipo jerárquico pero este modelo fue criticado, se empezó a sentir la necesidad de participación de actores de la sociedad civil y la apropiación de actores locales por parte de los países beneficiarios.</p>
1990	<p>Creación de la Organización Mundial del Comercio.</p> <p>Primera guerra del Golfo Pérsico, caída del muro de Berlín, fortalecimiento de guerras civiles en países del sur.</p>	<p>CI con el objetivo principal de la lucha contra la pobreza.</p> <p>Emergen nuevos actores y paradigmas como la responsabilidad social empresarial, participación empresarial, investigación aplicada y formación superior.</p>

2000	Se celebra la Cumbre del Milenio. Agencias de CI apuntan a reforzar temas de cohesión e inclusión social especialmente en América Latina. Declaración de París	CI basada en 8 Objetivos del Milenio. CI como un multiplicador de desarrollo económico y social involucrando actores locales.
2010 PRESENTE	- Los países de renta media pasan a ser donantes y receptores. Crecimiento de la cooperación Sur-Sur y Triangular. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.	Para Agudelo y Missaglia la CI se da como una “estrategia de políticas públicas de los actores del sistema internacional promoviendo el desarrollo humano” (Agudelo J, Missaglia, 2016, p.31) Se reafirma el trabajo de la CI en los Objetivos del Milenio.

Fuente: Diferentes autores citados en la tabla y elaboración propia.

Una vez abordado este acertado tramo histórico de transformaciones que ha sufrido la CI, es necesario entender cómo funciona administrativamente este sistema en Colombia, de manera que la ejecución de programas y proyectos apunten a los Objetivos del Milenio y se logre involucrar más actores sociales.

Cualquier acción en términos de CI involucra las políticas exteriores tanto de los países donantes como de los beneficiarios. Por parte de los primeros, se dan tres líneas jerárquicas para llevar a cabo los proyectos (Sánchez, 1991):

- Definición y dirección, generalmente asociada a ministerios.
- Dirección ejecutiva, coordinación e implementación de la política exterior. Por ejemplo, en España la Secretaría de Estado para la CI y para Iberoamérica es la encargada de este nivel.
- Nivel ejecutivo, que es el encargado de la ejecución en sitio de los programas y proyectos en los países beneficiarios. En este nivel se destacan las agencias de CI de los países del Norte. Este nivel será el examinado en este trabajo, porque es el nivel donde se genera la mayor parte de información acerca de CI, además que tiene contacto directo con los países receptores de la ayuda.

Este esquema no aplica como regla general, pero es común ver este funcionamiento desde dentro de los países donantes, como es el caso de los Estados Unidos con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

Por su parte, Colombia como país beneficiario cuenta actualmente con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC, que tiene como objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la CI pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de Cooperación Internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo (Colombia. Presidencia de la República, 2011). La APC hace parte del nivel ejecutivo en temas de CI. En el nivel directivo, Colombia cuenta con el Ministerio de Relaciones Exteriores que se encarga de generar la Política de Cooperación Internacional. Es necesario resaltar que la política de CI del país debe estar estrictamente relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo y seguir sus líneas de trabajo.

El esquema de CI en Colombia ha cambiado con el paso del tiempo. En 1989 cuando se dio la primera forma institucionalizada de responsables por la CI desde el gobierno nacional, se creó la División Especial de Cooperación Técnica Internacional adscrita al Departamento Nacional de Planeación - DNP (Colombia. Presidencia de la República, 1989). Luego, por medio del Decreto 2126 de 1992 se atribuyó al Ministerio de Relaciones Exteriores la función de articular la CI con los objetivos generales y estrategias de política exterior, trabajando de la mano con el DNP. Sin embargo, al ver la dimensión de la CI en el país y la falta de coordinación por parte de los organismos encargados, se hizo necesaria la creación de una agencia que coordinara y canalizara en su totalidad los recursos que ingresaban a la nación por CI. De esta manera se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI mediante la Ley 318 de 1996. Esta agencia estuvo adscrita al Departamento Nacional de Planeación hasta el año 1999 cuando pasó a ser parte del Ministerio de Relaciones exteriores mediante el Decreto 1320 de 1999 y posteriormente se adscribió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República mediante el decreto 1540 de 2003.

En el año 2005, la ACCI se fusionó con la Red de Solidaridad Social – RSS mediante el Decreto 2467 de 2005 sustentando que la entidad resultante desarrollaría programas orientados a atender y asistir a la población vulnerable y vulnerada y que el Fondo de Inversión para la Paz, FIP ejecutaría programas para atender a esa población, es decir familias pobres, familias vinculadas a cultivos ilícitos y familias afectadas por la violencia y la marginalidad, por lo que sería más eficiente fusionar los dos organismos. Sin embargo, en 2011 se separaron de nuevo estas

organizaciones, dando paso a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC que se encuentra activa en la actualidad, como se mencionó anteriormente.

Además de la APC, Colombia cuenta con una Estrategia Nacional de Cooperación Internacional – ENCI, actualmente pensada para desarrollarse entre 2019 y 2022.

Todos estos cambios parecen deberse al aumento progresivo de ayudas de CI a Colombia en los últimos 30 años. En la siguiente gráfica se observa cómo se dispara la curva de dinero invertido por parte de la organización objeto de este estudio, USAID.

Figura 1

Inversión de USA en Colombia



Nota. Fuente: Construcción propia a partir de los indicadores de la OECD.

Ahora bien, es importante señalar que, aunque a primera vista las donaciones por parte de otros países parezcan ser totalmente positivas y busquen beneficiar a Colombia en su camino hacia el desarrollo, la CI ha sido ampliamente criticada por el control ejercido por los países donantes hacia los beneficiarios, además de los grandes beneficios que reciben de vuelta los benefactores. Por ejemplo, Miguel Sanchez Morón señala que:

La finalidad de la CI en España no es meramente altruista, (...) sino que también busca potenciar las relaciones exteriores de España y favorecer el peso de la cultura

hispanica en el mundo. (...) De ahí que se establezca, entre las Líneas Directrices, que el gasto de cooperación al desarrollo “deberá comportar la utilización de personal y bienes de equipo españoles” (...) “deberá estar constituida mayoritariamente por bienes y servicios españoles o por retribuciones a personas de nacionalidad española” (...) y deben “propiciar la penetración de la industria, los servicios y la tecnología española”. (Sánchez, 1991, p. 116)

Además de ello, Tassara plantea que los países donantes tienen motivaciones de carácter egoístico para hacer CI, como proteger e impulsar intereses políticos, geoestratégicos, económicos y comerciales, además de consolidar su prestigio de manera internacional (Tassara, 2016).

De acuerdo con lo anterior, los donantes establecen reglas y condiciones en sus políticas de CI que podrían subyugar al país beneficiario, condicionándolo a seguir parámetros específicos si desea recibir las ayudas.

Con el objetivo de contrarrestar esta situación, en los últimos años se ha ampliado el foco de organizaciones receptoras de CI, especialmente en Colombia, donde se han involucrado ONG's, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, sindicatos, universidades, entre otros. Estos actores buscan según Tassara, (2016):

- Promoción de la justicia social y de la distribución equitativa de la riqueza por razones éticas.
- Reparación de los daños causados por algunos países a otros y de la deuda histórica respectiva.
- Defensa de los intereses y puntos de vista de los países y grupos sociales desaventajados.
- Afirmación/consolidación del punto de vista de la sociedad civil en la agenda internacional.

En este sentido, buscando que la CI involucre más que un tratado o convenio internacional marco donante-receptor, la apropiación de los actores civiles ha sido de suma importancia para la veeduría de estos procesos. Sin embargo, el hecho de que las organizaciones receptoras no se limiten solo a entes gubernamentales, hace que la dispersión y falta de control en el desarrollo de programas y proyectos de CI aumente en el país.

De acuerdo con la publicación *Development Co-operation Profiles* del OECD para el año 2020, los recursos que recibe Colombia por CI están actualmente enfocados en: estrategias de estabilización de “Paz con Legalidad”, migración como estrategia de desarrollo y asistencia técnica para la implementación catalítica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OECD, 2020). Sin embargo, estos objetivos se cambian de acuerdo con los objetivos, metas y políticas de los países benefactores, lo que representa algunas brechas entre las verdaderas necesidades de las comunidades en camino al desarrollo y los países desarrollados, donde entra en juego la participación de la sociedad civil que, según Franco y Muñoz ha “logrado integrar la agenda internacional de desarrollo al contexto local y regional, proyectando un pensamiento renovado en materia de cooperación internacional e intervención social, articulando la gestión del conocimiento y transferencia de capacidades mediante una agenda sistemática con organismos internacionales” (Franco & Muñoz, 2012, citados por Calle, 2016, p. 7)

Entendiendo que son múltiples los receptores y ejecutores de los proyectos que buscan cumplir los Objetivos del Milenio, las políticas exteriores de los donantes y receptores, y que las inversiones en el país han aumentado progresivamente en los últimos años, esto deja entrever que la cantidad de información que se produce por CI en Colombia puede converger en grandes volúmenes. Sin embargo, no sólo el volumen de información es el tema para analizar, sino el tipo de información y la importancia que su salvaguarda y puesta a disposición implica para Colombia, puesto que los proyectos de CI, en muchos casos han fortalecido comunidades y procesos sociales. Por ejemplo, agencias como la Unión Europea - UE se consolidaron como una de las organizaciones internacionales en brindar apoyo económico a Colombia durante el proceso de los Acuerdos de Paz con las FARC en el 2016. Mediante el programa Nuevos Territorios de Paz de la UE,

Se propició la convivencia pacífica en cuatro regiones del país, además de que se contribuyó a la construcción de un modelo de desarrollo más incluyente y equitativo, promoviendo los derechos humanos, democratizando procesos sociales y protegiendo el medio ambiente. (Tremolada & Vela, citados Tassara, 2016, p.189)

Este tipo de procesos se abren campo en la memoria colectiva de estas comunidades, por lo que la conservación de la información generada allí se hace indispensable.

Ahora bien, el estado, acceso y centralización de esta información, además del papel de los actores involucrados con ella, son interrogantes que aún se encuentran abiertos, ¿Cuál es el estado de la documentación que se produce en contexto de CI en Colombia tanto por la APC como por USAID? ¿Quién puede acceder a los archivos de CI de USAID? ¿Se realizan procesos de centralización de la información producida en contexto CI en Colombia de manera que se integren los archivos de todas las entidades benefactoras y beneficiarias?

Teniendo clara esta dinámica, y con el ánimo de responder a los objetivos planteados en este trabajo, se describirán a continuación las políticas relacionadas con la información que se genera por CI por parte de USAID, además de la labor de la APC con respecto a ello.

6.1 USAID en Colombia

Aunque la idea de CI en Estados Unidos se remonta a incluso el siglo XIX, fue hasta 1961 que el Congreso aprobó la Ley de Asistencia Extranjera - FAA (Foreign Assistance Act) bajo el mandato de John F. Kennedy. Esta Ley pretendía desarrollar todos los aspectos en ayuda humanitaria extranjera por parte de los Estados Unidos. Con el ánimo de centralizar los procesos de CI, administrar y aumentar las ayudas no militares, surgió la necesidad de crear una sola agencia que se encargara de promover el desarrollo social y económico extranjero. Así pues, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID fue creada el 3 de noviembre de 1961 (USAID, 2021, párr. 1-2).

Los objetivos de USAID han cambiado con el paso del tiempo desde su creación, adaptándose a las nuevas necesidades de los países receptores. Sin embargo, aún sostiene las mismas bases de su creación: “extender la democracia, mejorar la vida de las personas necesitadas y ayudar a los países extranjeros a alcanzar su desarrollo” (USAID, 2021, párr. 19), además de fortalecer la seguridad externa de los Estados Unidos, puesto que la agencia es miembro del Consejo Nacional de Seguridad.

En ámbitos legales, USAID es considerada una “agencia independiente del Gobierno Federal, aunque recibe directrices generales de política de parte del Departamento de Estado. USAID es el actor central del sistema de cooperación estadounidense y, a diferencia de las otras cuatro Agencias de Cooperación estadounidenses, USAID tiene un papel protagónico en la

definición de la política de ayuda internacional del país” (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2018, pág. 149).

Ahora bien, la relación entre USAID y Colombia se selló con la firma del Convenio General para la Ayuda Económica, Técnica y Afín entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América el 23 de julio de 1962 (en adelante el convenio marco). Es necesario que antes de este convenio se firmaron 3 documentos entre los dos países para ayuda internacional, sin embargo, este último del año 1962 es el que aún se encuentra vigente con múltiples modificaciones de acuerdo con los objetivos a desarrollar.

En este documento se logra entrever que el Gobierno de los Estados Unidos tendría también beneficios al ser donante de CI. El artículo 4 declara que todos los fondos que se utilicen para la ejecución del convenio marco deben ser exentos de cualquier tipo de impuesto, así como los bienes deben ser también exentos de aranceles, restricciones de importación y exportación o cualquier tipo de cargos existentes en Colombia. También, este artículo impone la exención anterior para las personas estadounidenses que residan en Colombia para el cumplimiento del convenio, al igual que sus familias, incluso estas exenciones son aplicables para bienes de uso personal, como a los diplomáticos de la Embajada Americana en Colombia. Así, por medio de inversiones estratégicas, USAID promueve la prosperidad estadounidense buscando expandir los mercados de sus productos mediante exportaciones para empresas americanas (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2018, pág. 144).

Además de lo anterior, el convenio marco en su artículo 6 establece el suministro de ayuda según este Convenio estará sujeto a las leyes y reglamentos del Gobierno de los Estados Unidos de América que sean aplicables, el recibo de dicha ayuda por parte del Gobierno de Colombia estará sujeto a los reglamentos y leyes que le sean aplicables. Este artículo da forma a una inquietud que surgió en el marco de esta investigación que será desarrollada en el siguiente apartado: ¿está la información producida por la ejecución del Convenio Marco también sujeta a las leyes de Estados Unidos?

Por otro lado, se entiende que USAID opera en Colombia autorizada por el Convenio Marco. Sin embargo, cada 4 años se da una negociación para la planeación por cuatrienios. USAID presenta a la APC la Country Development Cooperation Strategy – CDCS (Estrategia País de Cooperación para el Desarrollo), de esta manera representantes de ambos gobiernos discuten las propuestas, objetivos, recursos y distribución de estos. Al llegar a un consenso, se firma un

documento llamado Development Objective Grant Agreement – DOAG (Acuerdo de Donación de Objetivos de Desarrollo). El documento que se encuentra vigente es el DOAG 514-012 firmado en el 2018, el cual establece los objetivos focales hasta el 2022, sin embargo, se pueden dar modificaciones durante su ejecución. Se resalta que el DOAG 514-012 se enfoca en temas de democracia, paz, post conflicto y medio ambiente.

Además, USAID se encuentra actualmente trabajando en una nueva estrategia de autosostenibilidad en los países receptores, entre ellos Colombia. Esta estrategia se conoce como Journey to Self-Reliance o Camino a la Autosostenibilidad y busca reorientar los modelos de asociación y las prácticas del programa para alcanzar mayores resultados de desarrollo, con el fin de que, en algún punto, la asistencia internacional no sea necesaria para los países receptores (USAID, 2020, párr. 4)

Si bien parece que esta estrategia apunta a los objetivos que USAID ha tenido desde sus inicios, lo que afecta directamente al país receptor, en este caso Colombia, es el hecho de que organizaciones locales (públicas, privadas, ONGs, entre otras) son las ejecutoras directas de los recursos y proyectos. Para entender la afectación directa de esta estrategia y la relación con el objeto de estudio del presente trabajo, es necesario entender la manera en que USAID ejecuta sus proyectos en Colombia.

En primera instancia, USAID publica sus proyectos o “Grant Opportunities” en la página del gobierno estadounidense GRANTS.GOV. Esto se asemeja al proceso de licitaciones públicas que se da en las entidades públicas en Colombia. Una vez la oportunidad ha sido publicada, los oferentes aplican con sus propuestas de ejecución. Ahora bien, según Miguel Atuesta, hay varios elementos que dificultan a organizaciones locales aplicar o incluso ser elegibles (Plata, 2018, 17-24):

- Un implementador local no puede recurrir a la justicia colombiana para resolver una controversia contractual originada en un instrumento de cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos.
- Sin importar la naturaleza de la entidad proponente, debe cumplir con las regulaciones federales del Gobierno de los Estados Unidos.
- Hasta el 2014, USAID sólo aceptaba propuestas y documentos soporte en el idioma inglés. En este año la agencia comienza a recibir soportes en el idioma original de los oferentes. Sin embargo, con el fin de entender todo el proceso de licitación y las

plataformas, las entidades proponentes debían tener cierta capacidad bilingüe, lo que limita el número de organizaciones locales colombianas que pueden aplicar.

- El Código de Regulaciones Federales - CFR (Code of Federal Regulations) establece unos parámetros para mitigar el riesgo de fraude, entre estas, las entidades proponentes deben demostrar estabilidad financiera, calidad de los sistemas administrativos, desempeño histórico demostrable, reportes de auditoría y la habilidad de implementar los requerimientos del CFR a cabalidad.

Por estas razones, ha sido difícil para organizaciones locales colombianas ser ejecutoras directas de proyectos de USAID, por lo que entidades extranjeras han tomado el lugar de intermediarios entre los dos gobiernos. Con vasta experiencia en ejecución de recursos de CI y evaluaciones positivas por parte de las autoridades federales, organizaciones internacionales tales como Chemonics inc., Pact world, Fintrac, entre otras, son las encargadas de ejecutar los proyectos de USAID en Colombia, agregando un eslabón más a la cadena de producción y almacenamiento de información.

En este sentido, la nueva estrategia Camino a la Autosostenibilidad cambia las reglas del juego para los actores locales colombianos y a su vez para la preservación de la información que se produce por CI en el país. Actualmente, USAID cuenta con 17 proyectos en ejecución con entidades colombianas de diferente naturaleza, tales como CODHES – Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Universidad de los Andes, Bancamía, Colanta, Fundación Pacifista, entre otras.

Enfatizando la importancia de la información de CI para Colombia, por sus aportes a la memoria colectiva, sus formas de sustentar en el tiempo las transformaciones que ha tenido el país, y por qué no, el papel que desempeña en relación con la transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de cientos de millones de dólares se hace necesario el análisis de la normatividad que la rige y la intención ambos gobiernos para conservarla en el tiempo.

6.1.1 Normatividad

USAID, con más de 50 años de experiencia en desarrollo de CI y por su naturaleza legal, responde a diferentes niveles de normatividades. Sin embargo, para efectos del presente trabajo se

analizarán los apartados relacionados con el tratamiento de información en la FAA, el CFR y las regulaciones internas de la agencia.

6.1.1.1 Foreign Assistance Act – FAA

La Ley de Asistencia Extranjera, aunque promulgada en 1961 aún se encuentra vigente, y ha sufrido múltiples modificaciones a través del tiempo para asegurar su aplicabilidad. Este documento se encuentra dividido en 3 apartados, uno para la asistencia humanitaria extranjera, uno acerca de asistencia militar y uno de disposiciones generales.

En su apartado acerca del funcionamiento de la asistencia humana extranjera, esta Ley no especifica regulaciones acerca de la información que se pudiera producir en materia de su cumplimiento. Sin embargo, dentro de las disposiciones generales que aplican para la asistencia humanitaria y militar, la Sección 634 menciona el reporte anual que se debe generar ante el Congreso de los Estados Unidos.

Esta sección especifica que en cumplimiento de la Ley de Asistencia Extranjera, y con el fin de mantener el pueblo Estadounidense informado de la efectividad de las ayudas internacionales, las agencias ejecutoras deben generar un reporte anual que contenga información concerniente a las políticas y programas de cooperación y evaluación de éstos en los países beneficiarios al igual que en Estados Unidos; el estado de todas las ventas de productos para proyectos de agricultura, cada préstamo, deuda o crédito. En general este reporte debe contener información específica de todos los movimientos realizados CI que involucren la inversión de presupuesto, con fines de transparencia para el pueblo de los Estados Unidos, sin embargo, no especifica ningún derecho sobre esta información por parte de los países beneficiarios.

USAID, por recibir directrices del Departamento de Estado, presenta estos reportes anuales a este último, con el fin de que sean presentados ante el Congreso, además de enviarlos también al OECD. A partir de estos reportes, se elaboran también los presupuestos y planes para los siguientes años y las estadísticas generales en CI mundiales¹.

¹ Los reportes generados desde el año 2008 se pueden visualizar tanto en la página web del Departamento de Estado como la de USAID en los siguientes links:

Departamento de Estado: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/index.htm>

Revisando algunos de estos reportes, se puede observar que, aunque son extensos, porque contienen densa información presupuestal, planes y proyectos, no contienen información específica al nivel de mencionar las organizaciones beneficiadas en los países receptores. La finalidad de estos reportes es mantener la transparencia acerca de la ejecución de los presupuestos y evaluar el rendimiento de la agencia en cuanto a sus metas anuales, además de cubrir cuáles han sido los beneficios de Estados Unidos en esta labor. Por ejemplo, en el Reporte de Justificación de Presupuesto del año 2017, se menciona que se realizaron grandes inversiones de dinero para el proceso de paz en Colombia, pero no se aborda cómo o a través de quién.

De acuerdo con la dinámica explicada en el apartado anterior, si USAID contrata a entidades intermediarias para realizar gran parte de los proyectos en Colombia, y los receptores finales como ONG's o Juntas de Acción Comunal no son mencionadas en los reportes anuales que exige la Ley de Asistencia Extranjera, esta información es una incógnita para los colombianos que quieran acceder a ella. Si bien a través de estos reportes se puede encontrar información relevante de CI en Colombia, es muy general, sin embargo, puede ser usada en procesos de veeduría y transparencia en su ejecución.

Dentro de los requerimientos de la FAA, para que un país sea apto para recibir recursos de CI, además de contar con amplia participación de los sectores privados y civiles, también debe velar por la transparencia y evaluación de los procesos. Plata señala que,

La norma apunta a que los países receptores sean los principales artífices de sus estrategias de desarrollo y la asistencia de los EE.UU. sea un facilitador para hacer realidad las metas específicas, y señala además que estos países deben demostrar que la asistencia está siendo apropiadamente utilizada para el beneficio de sus habitantes, además de establecer los criterios para medir el éxito de las acciones ejecutadas (Plata, 2018, pág. 23).

Ahora bien, aunque la ley impone estos parámetros, no especifica cómo hacerlo tanto para las agencias como para los gobiernos de los países receptores, así como no especifica los procesos

relacionados con la información producida. En razón a esta situación, es necesario analizar las regulaciones que son impartidas a partir de las leyes.

6.1.1.2 Code of Federal Regulations – CFR

El Código de Regulaciones Federales, es la codificación de las reglas generales y permanentes publicadas en el Registro Federal por los departamentos y agencias del Gobierno Federal elaborado por la Oficina del Registro Federal (OFR) y la Oficina de Publicaciones del Gobierno (Gobierno Federal de los Estados Unidos, 2021). Este código regula la rama ejecutiva y las agencias federales del gobierno de los Estados Unidos.

El CFR está conformado por 50 títulos que representan diferentes áreas a regular por el gobierno. Estos títulos están a su vez divididos en capítulos que pueden representar en algunas ocasiones el nombre específico de la agencia que regula. Para efectos del presente trabajo, se analizarán algunas disposiciones del Título 2, que regulan directamente el funcionamiento de USAID y que afectan la disposición de la información generada por CI.

El Título 2 del CFR es nombrado Donaciones y Acuerdos. A su vez contiene el Subtítulo A. Oficina de Administración y Orientación Presupuestaria para Donaciones y Acuerdos; que contiene el Capítulo 2. Oficina de Administración y Orientación Presupuestaria, que recoge finalmente la parte 200. Requisitos Comunes Administrativos, Costos Principales, y Requisitos de Auditoría para Concesiones Federales.

De acuerdo con lo anterior, se desarrollarán en adelante algunas partes del CFR 200 expresadas en la Subparte D. Requisitos Posteriores a la Adjudicación Federal y F. Requisitos de Auditoría. Estas subpartes regulan específicamente los contratos y convenios generados por CI desde su solicitud hasta el cierre.

Cabe resaltar que, como lo aclara Plata,

Para Colombia esta regulación no afecta directamente las relaciones entre los gobiernos del país donador y el país beneficiario, pues debido a la imposibilidad del Gobierno de Colombia de adaptar sus reglas de contratación a la regulación de otra nación, a la fecha

– aparte de los DOAG – no ha sido posible acordar otros instrumentos de cooperación Gobierno a Gobierno por parte de USAID (Plata, 2018, p. 36)

De esta manera, la regulación afecta directamente a USAID, que es el ente encargado de administrar las donaciones, puesto que el Gobierno Colombiano no es apto para recibir y manejar los recursos por sí mismo. Sin embargo, esta regulación da pistas sobre el destino de la información concerniente a CI en Colombia.

Subparte D. Requisitos Posteriores a la Adjudicación Federal

Este apartado del CFR 200 analiza todo lo concerniente a la ejecución de los contratos y convenios una vez son adjudicados. Aquí, se encuentra también una sección llamada Retención de Archivos y Acceso que se analizará a continuación:

200.334 Requisitos de Conservación de Archivos: aquí se estipula que cualquier registro financiero, estadístico, de respaldo o documento perteneciente a una entidad no federal deben ser conservados 3 años después de su último reporte de gastos. Dentro de la categoría no federal entran las entidades intermediarias que ejecutan los proyectos de CI en Colombia y las organizaciones sub beneficiarias como asociaciones, universidades, entre otros. También, se establece que las agencias como USAID no deben imponer otras reglas diferentes a las entidades no federales.

Esta sección contiene algunas excepciones a esta regla donde estos documentos deben ser conservados por un mayor plazo. Un ejemplo de ello es cuando se abre un proceso de litigio, reclamación o auditoría antes de que se terminen los tres años de retención, donde los archivos deben ser conservados hasta que este se resuelva. Otra excepción se aplica a los documentos de bienes inmuebles adquiridos con dinero federal, donde se deben conservar hasta que se resuelva la disposición final del bien.

Una excepción que llama la atención es la que establece que el periodo de tres años no es aplicable cuando los archivos son transferidos o mantenidos por la agencia o la entidad intermediaria que ejecuta, sin embargo, tampoco se aclara qué retenciones se aplican o en cuáles casos podría darse una situación similar.

Esta sección tampoco aclara cuál es la disposición final de estos documentos, sólo especifica que se retengan por tres años, además de que es amplia y ambigua al referir “(...) y todos los documentos de una entidad no federal concernientes a una concesión federal” (Gobierno Federal de los Estados Unidos, 2021, párr. 1)

De acuerdo con lo anterior, se puede inferir que USAID no impone la conservación de los documentos de las organizaciones colombianas beneficiarias de CI o los de las entidades intermediarias por más de tres años una vez terminado el contrato.

Por su parte USAID, conserva solo la información consolidada de los proyectos ejecutados en Colombia, con el fin de cumplir con los reportes requeridos por el Gobierno de los Estados Unidos y garantizar la transparencia en la inversión de recursos (más adelante se mencionan las bases de datos de USAID). Sin embargo, la información específica de los proyectos desde el lugar de los beneficiarios está, al menos por parte del país donante, obligada a ser preservada tan solo tres años, lo que hace que la situación sea alarmante, puesto que su destino estaría en manos de las organizaciones receptoras.

Luego de trabajar por más de un año en el manejo de archivos de CI en el proyecto Colombia Responde Norte-Sur, financiado por USAID y ejecutado por Chemonics Inc., experiencia que dio pie a esta investigación, resalto la preocupación por la conservación de los archivos por parte de las organizaciones receptoras; si bien muchas de ellas son entidades con políticas establecidas, o que están obligadas a cumplir la normatividad aplicable a archivos en Colombia, también hay muchas otras pequeñas organizaciones como Juntas de Acción Comunal que no cuentan con los recursos físicos o de personal para sostener la preservación de la información una vez se terminan sus proyectos. Además, no es un tema sólo de recursos sino también de formación en este campo, donde los archivos no son reconocidos como contenedores de la memoria colectiva y transformación de la sociedad.

Por su parte, las entidades intermediarias, como Chemonics, realizan auditorías aleatorias a los beneficiarios donde se incluye una revisión a la documentación correspondiente al proyecto en ejecución, pero como se aclaró, una vez se finaliza éste, el destino de esta información es incierta.

200.335 Solicitudes de Transferencias de Archivos: este apartado es corto, y aclara que la agencia donante, puede requerir en cualquier momento a los intermediarios o receptores la

transferencia de algunos documentos para ser preservados por ella. También se menciona que con el ánimo de evitar la duplicidad es necesario que tanto la agencia como la entidad no federal acuerden la retención de algunos archivos en vez de transferirlos.

Aquí, se observa que la agencia donante tiene todo el poder y derecho sobre la información que se genera durante la ejecución de los proyectos. Además, un hecho que alarma es que cuando esto sucede y parte de la información es transferida a la agencia, no hay una cláusula o aclaración que obligue a la entidad receptora a conservar su propia copia original de ello.

200.336 Métodos de Recopilación, Transferencia y Almacenamiento de Archivos: esta sección establece que en la medida que sea posible los archivos deben ser almacenados en formatos que se puedan leer a través de una máquina y no papel. Sin embargo, también aclara que la agencia adjudicadora, en este caso USAID también debe aceptar documentos en soporte papel por parte de las entidades intermediarias o los receptores de las donaciones. Esta última parte es aplicable a muchas de las organizaciones colombianas que son beneficiarias, puesto que algunas de ellas no cuentan con las condiciones físicas o económicas para crear y sostener un archivo electrónico.

Otra aclaración que realiza esta sección es la de que si los documentos originales son electrónicos no es necesaria la conservación de las copias en papel. Además, en el caso de que los originales sean en soporte papel, las copias pueden ser duplicados digitales o legibles por una máquina siempre y cuando se asegure la integridad de la información.

200.337 Acceso a los Archivos: este apartado es uno de los más importantes en el desarrollo del presente trabajo puesto que establece quién y cómo tiene derecho a la información de los proyectos de CI desarrollados por USAID en Colombia. Así pues, se divide en tres aclaraciones:

Archivos de entidades no federales: Como se aclaró antes, en este grupo entran las entidades intermediarias que ejecutan proyectos de CI para USAID y las organizaciones receptoras. Aquí el código establece que tanto USAID, inspectores generales (posición que es creada desde la declaración de la FAA para inspeccionar el funcionamiento de las ayudas humanitarias con amplió acceso a los archivos) y el Contralor General de los Estados Unidos tienen derecho de acceso a cualquier tipo de información concerniente a las donaciones en los archivos de las entidades no federales, con fines de auditoría, revisiones o transcripciones. Además, establece también el

derecho a intervenir con el personal de la organización receptora en casos que impliquen temas relacionados con información de las donaciones.

Circunstancias Extraordinarias: Por la naturaleza de las funciones de USAID, algunos proyectos de CI incluyen organizaciones de víctimas de crímenes, por lo que se hace necesaria la aclaración de este ítem. Se establece entonces que sólo en situaciones extraordinarias el acceso otorgado en el numeral anterior podría incluir la revisión del nombre propio de una persona víctima de un crimen y, en el caso de que sea requerido, tanto la agencia como la entidad receptora deben tomar todas las medidas necesarias para mantener la confidencialidad; además de que este acceso debe ser bajo una orden judicial o la aprobación del director de la agencia donante.

Caducidad del Derecho de Acceso: Aquí se aclara que el derecho de acceso a la información de las entidades no federales no se limita a los tiempos de retención que se establecieron antes, sino que se dan hasta el último momento de conservación de los documentos. Además, las agencias se deben limitar a estas regulaciones de acceso y no imponer diferentes normas a las organizaciones no federales.

En esta sección se observa cómo el CFR sólo regula los accesos de las instituciones estadounidenses a la información de las entidades intermediarias y receptoras de CI. Además, los numerales se muestran amplios y ambiguos acerca de los derechos al acceso de esta información. Algo para destacar es que se denota la relación dominante entre el donante y el receptor, puesto que se establece el total acceso a los archivos de las organizaciones beneficiarias por parte de los agentes del Gobierno de los Estados Unidos, sin embargo, no se mencionan derechos de acceso de los beneficiarios a información de USAID que pueda ser concerniente a las donaciones correspondientes.

Además de lo anterior, se resalta también la importancia del apartado b, puesto que actualmente en Colombia se desarrollan proyectos que involucran a víctimas del conflicto armado interno. Tal es el caso del proyecto Actividad de Reconciliación de la Paz y la Cultura y Posibilidad de Vida – IRENE, bajo el nuevo modelo de ejecución de USAID, directamente con una entidad local llamada Jaime Arteaga y Asociados, donde se busca construir tejido social entre víctimas, excombatientes y comunidades afectadas por el conflicto interno armado del país. En este caso, es importante la aplicación de lo regulado por la CFR acerca de la protección de las identidades personales de los implicados. Sin embargo, debe tener en cuenta lo estipulado en las

instituciones locales que ejecutan para asegurar que la protección de identidades se encuentre impuesto igualmente.

Esta situación también deja una incógnita que causa incertidumbre durante el desarrollo del presente trabajo. ¿Conocen los receptores de CI en Colombia la normatividad internacional concerniente al desarrollo de los proyectos que los involucra directamente como las que se están tratando en este apartado?

Plata señala en su análisis de la normatividad de USAID en Colombia que la regulación CFR 200 no ha sido estudiada por actores locales, en parte por la barrera del idioma y por su forma de redacción. Por esta razón y como se mencionó anteriormente, los implementadores de proyectos de USAID son en su mayoría organizaciones norteamericanas, porque para los locales siempre ha sido un tema desconocido (Plata, 2018, p. 58)

De acuerdo con esto, muchos de los receptores de CI en Colombia no tendrían claridad acerca de las reglamentaciones a las que están sujetos, en temas de acceso, retención y protección de datos.

200.337 Restricciones de Acceso Público a los Archivos: este apartado aclara que las agencias donantes no pueden exigir a las organizaciones receptoras el acceso público a sus archivos, a menos de que la información contenga datos personales que se trataron en la sección anterior o cuando sea aplicable alguna de las nueve excepciones de la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos de 1966 que se explicará más adelante.

También, en esta sección se aclara que las entidades no federales no están sujetas a lo estipulado en la Ley de Libertad de Información, por lo que como se mencionó no pueden ser obligadas a su cumplimiento.

Otra excepción a esta regla se da cuando dentro del cumplimiento de los objetivos de un proyecto de CI, las organizaciones no federales involucradas generan propiedad intangible como patentes o invenciones, en estos casos el Gobierno de los Estados Unidos tendría completo derecho a ello.

De acuerdo con esta sección, las organizaciones colombianas que han sido beneficiarias de CI no están obligadas a permitir el acceso a sus archivos al público en general, por lo que sus políticas de transparencia y rendición de cuentas están sujetas a sus propias reglas y a la

normatividad colombiana que las rija, lo que deja un gran vacío e incertidumbre en cuanto al destino de esta información.

Subparte F. Requisitos de Auditoría

En esta sección se tratan los requisitos y el especial proceso de auditorías a las entidades no federales por parte de las agencias donantes.

En primer lugar, es necesario aclarar que sólo las organizaciones no federales que gastan más de 750.000 dólares en un año fiscal a causa de un convenio de donación están sujetas a auditoría obligatoria por parte de USAID, las demás entidades están exentas de esta auditoría, pero deben mantener sus archivos a disposición en caso de que la agencia realice una solicitud.

200.517 Auditoría a la Documentación: este apartado se divide en dos secciones que tratan la retención de los documentos de auditorías y el derecho total de acceso a estos documentos por parte de las agencias donantes. Se aclara que las auditorías son realizadas por entidades externas que son especialistas en el tema, y son escogidas y aprobadas tanto por la agencia como por la organización benefactora.

En primer lugar, se establece que el auditor responsable debe conservar los documentos relacionados por tres años después de finalizado el reporte. En caso de que la agencia requiera una extensión de este tiempo, el auditor está en la obligación de cumplir con ello.

En la segunda parte de esta sección, se establece que la entidad encargada de la auditoría debe mantener los archivos relacionados en completa disponibilidad para procesos post auditoría o revisión de la calidad, además de proveer copias a la agencia donante cuando sea solicitadas.

Aunque la subparte F de la CRF 200 es extensa y cuenta con múltiples indicaciones acerca del proceso de auditorías, también deja algunos vacíos en cuanto al acceso por parte del público a estos archivos, lo que de alguna manera dificulta el papel veedor de los ciudadanos en cuanto a la ejecución de los recursos de CI. Además, genera interrogantes respecto a lo que sucede con la documentación que producen las organizaciones que no están sujetas a auditorías, ya que en sí es difícil encontrar información específica acerca de los receptores, si no existe este tipo de revisiones, se agrava la situación.

6.1.1.3 Regulaciones Internas de USAID

Por su parte USAID cuenta también con las regulaciones internas que por supuesto no deben sobrepasar las dos normatividades anteriores. Estas políticas o manuales internos son conocidos como Sistema de Directivas Automatizadas – ADS, y son las que describen detalladamente los procedimientos a seguir por parte de la agencia. Los ADS están compuestos por más de 200 secciones representadas en 6 grandes grupos: Organización y Asuntos Legales de la Agencia, Programación, Adquisición y Asistencia, Recursos Humanos, Servicios de Gestión, y Presupuesto y Finanzas.

Para efectos del presente trabajo se analizarán las políticas del grupo ADS 500 Servicios de Gestión, contenedor del capítulo Información y Archivos de USAID.

Información y Archivos de USAID

Esta sección de las ADS cuenta con 9 capítulos acerca de la administración de los archivos y la información producida por USAID. A continuación, se analizarán 3 de los 9 capítulos que son relevantes para el desarrollo de esta investigación. Es necesario aclarar que estos apartados contienen vasta información acerca del funcionamiento de la agencia, mucha de ella no se tratará en este trabajo, solo se analizarán las secciones relacionadas con la retención, conservación y acceso a los archivos de CI en países beneficiarios como Colombia.

ADS 502 Programa de Gestión Documental de USAID: esta sección se da en cumplimiento de la Ley de Archivos Federales de 1950, donde se establece la obligatoriedad de las agencias federales de crear y preservar los documentos que den cuenta del cumplimiento de sus funciones.

Aquí se establecen las responsabilidades de los empleados de USAID y sus políticas relacionadas con la gestión de los archivos. Se puede inferir que los documentos son vistos como un insumo principal para el funcionamiento correcto de la agencia y para brindar transparencia a la ciudadanía estadounidense.

En cuanto a propiedad y custodia se especifica entre otras cosas que los Representantes Oficiales de Contratación deben garantizar que los documentos generados por contratistas y beneficiarios se conviertan en archivos oficiales de USAID. En este caso, los archivos generados por proyectos de CI en los países receptores de ayudas son oficialmente archivos de USAID.

Se entiende mediante este capítulo que los documentos en poder de las organizaciones beneficiarias son copias originales de los archivos de USAID, y que sólo en casos especiales la agencia solicitaría transferencia de ellos. Por otro lado, cuando los proyectos se dan con entidades intermediarias, éstas deben hacerse responsable de los archivos y cumplir las políticas de USAID, más allá de sus propias normas para el manejo de la documentación y deben estar preparados para hacer transferencias físicas de información en caso de que sea solicitada.

En su apartado de acceso, se establece que es política de USAID mantener la información disponible de manera gratuita para el público en general. Incluso, se aclara que las publicaciones realizadas en cualquiera de las plataformas de redes sociales se consideran información de archivo. Sin embargo, se establece también que las redes sociales no son el canal para publicar información oficial de la entidad.

Por otro lado, en esta regulación se habla de la disposición final de los documentos de USAID, donde se señala que, por la naturaleza de la entidad, la información que no es destruida pasa a ser transferida al Archivo Nacional de los Estados Unidos; lo cual abre una puerta más para el acceso a la información generada por CI entre Colombia y USAID.

Se señala también que el equivalente a las Tablas de Retención Documental de USAID debe ser aplicado en los archivos de las oficinas que se encuentren ubicadas en los países receptores, lo que deja entrever que la disposición de la información es totalmente controlada por el país benefactor y no se tiene en cuenta la normatividad interior del país receptor.

ADS 507 Ley de Libertad de Información – Freedom of Information Act FOIA: esta política de la agencia determina la relación de USAID con la FOIA y sus obligaciones de suministro de información de acuerdo con esta ley. Siendo USAID una organización federal de los Estados Unidos, se encuentra en el deber de responder a todas las solicitudes de información que se realicen a través de la FOIA, a menos de que dicha información viole la privacidad personal, seguridad nacional o rompa la ley.

Actualmente USAID se encuentra comprometido con la entrega de información solicitada, tan pronto como le sea posible, contando con personas encargadas específicamente de responder a estas solicitudes. Este equipo de personas trabaja también en el análisis de la información solicitada para proyectar la publicación de datos relacionados, de manera que cada vez los solicitantes puedan encontrar más herramientas abiertas al público sin necesidad de realizar un requerimiento.

La FOIA, contiene 9 excepciones que explicitan en cuáles casos la información solicitada no puede ser entregada al público general:

- Información que protege la seguridad nacional.
- Información relacionada únicamente con las reglas y prácticas internas del personal de la agencia.
- Información de la que está prohibida su publicación de acuerdo con la ley federal.
- Secretos o información comerciales o financiera que sea confidencial o privilegiada.
- Comunicaciones privilegiadas dentro o entre agencias.
- Información que invada la privacidad personal.
- Información que pueda interferir con el cumplimiento de la ley, que niegue el derecho a un juicio justo a una persona, que pueda invadir la privacidad personal, que pueda revelar la identidad de una fuente confidencial, que revele técnicas y procedimientos en investigaciones de cumplimiento de la ley y, que puedan poner en peligro la vida de individuos.
- Información referida a la supervisión de instituciones financieras.
- Información geológica sobre pozos.

Dentro de la política para el cumplimiento de la FOIA, USAID determina que su principal canal de comunicación para recibir y procesar solicitudes es en la Oficina de Servicios de Gestión, División de Información y Archivos ubicada en Washington, a través de múltiples medios. Se establece también que las solicitudes pueden venir del exterior, lo que significa que los ciudadanos colombianos se encuentran en todo su derecho de realizar una solicitud de información a través de la FOIA.

ADS 508 Programa de Privacidad: USAID se encuentra en la obligación de cumplir con la Ley de Privacidad de 1974 que protege la privacidad de los individuos, a través de la regulación para la entrega de información de identificación personal que pueda poner en peligro la integridad del individuo o que pueda causar daño, vergüenza o injusticia para el mismo. Usualmente las políticas internas de USAID no afectan el funcionamiento de sus contratistas u operadores, sin embargo, en esta sección se especifica que estos son protegidos también por la Ley de Privacidad al trabajar para una agencia federal.

6.1.2 Estado de Archivos de USAID y Acceso

Del estado de los documentos en físico poco se puede conocer, puesto que la mayor parte de la información que se produce se encuentra localizada en la oficina principal de la agencia en Washington DC. Además, la información que genera en los proyectos en Colombia se encuentra en manos de los terceros que ejecutan y luego, parte de ella pasa a ser transferida a USAID. Sin embargo, esta agencia se rige por una política de Datos Abiertos – Open Data desde el año 2014².

Al revisar este enlace, se pueden encontrar múltiples bases de datos que contienen información pública acerca del quehacer de USAID alrededor del mundo. Específicamente al digitar Colombia en el buscador, se abre una ventana adicional que da entrada a una base de datos amplia y bilingüe acerca del progreso y estado de los proyectos de USAID en Colombia.

En análisis de los resultados brindados por la búsqueda, se exploró el enlace llamado Clearinghouse Monitor que arrojó una base de datos en Excel, abierta al público y de fácil acceso y descarga, donde se puede obtener información de proyectos desarrollados desde el año 2011, año en el que se inició el cargue de estos datos. Toda esta información viene específicamente de las áreas de Monitoreo y Evaluación de cada proyecto. De acuerdo con mi experiencia en desarrollo de CI en Colombia, esta área es una de las más importantes durante la ejecución de los proyectos, puesto que es la que realiza la evaluación del progreso y alimenta los indicadores.

Además de lo anterior, en esta base de datos se puede encontrar información específica de las pequeñas asociaciones u organizaciones que son beneficiarias de USAID. Durante todo el análisis y la exploración para la realización de este trabajo, esta es la información más específica acerca de la ejecución de CI en Colombia, donde se pueden encontrar datos valiosos que podrían contribuir a la veeduría ciudadana y también a la investigación.

Existe también otro gran portal de datos en línea que puede brindar información importante a los ciudadanos. Este portal es un sitio web donde se encuentran 10 entradas a amplias bases de datos que tienen información acerca de múltiples agencias de desarrollo de los Estados Unidos, entre estas USAID³.

² En el siguiente enlace se puede encontrar la Biblioteca de Datos de Desarrollo de USAID:

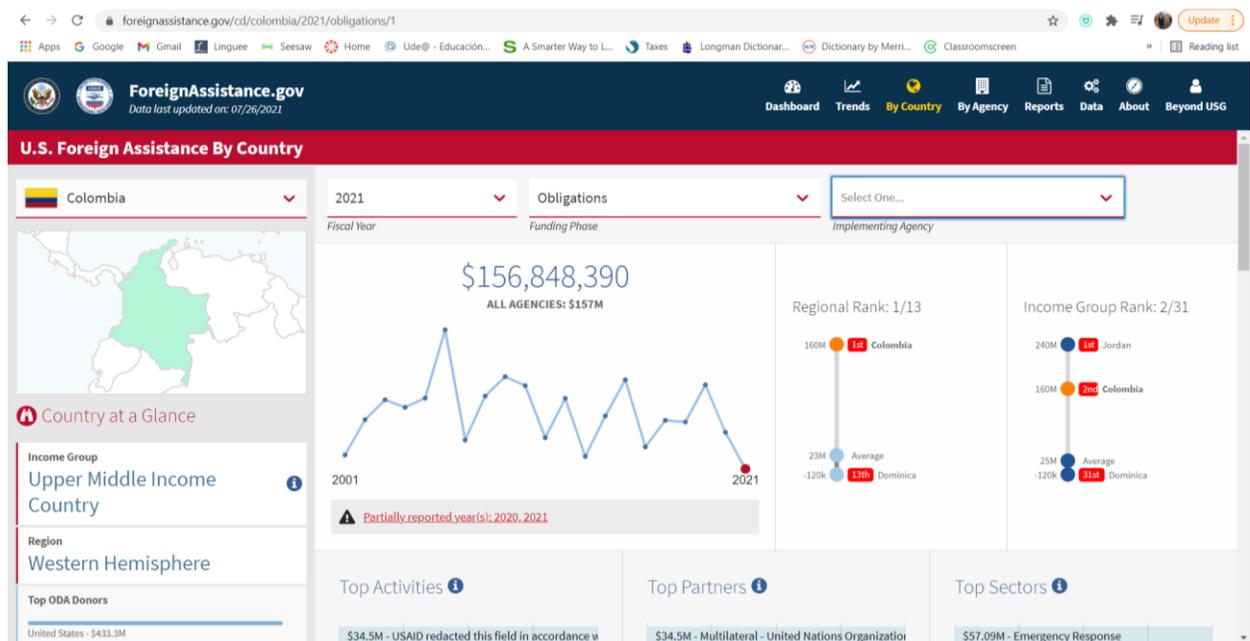
<https://data.usaid.gov/>

³ El enlace del sitio web es <https://www.foreignassistance.gov/>

En la siguiente imagen se puede observar la información arrojada por una de las 10 bases de datos. Aquí, se pueden filtrar por diferentes categorías, en este caso se filtró por país y desde ahí las bases de datos es totalmente interactiva y las personas pueden variar sus consultas de acuerdo con sus necesidades. Es necesario aclarar que este portal es dedicado en su mayoría a exponer información relacionada con presupuestos, gastos y logros, y no sólo ofrece información de USAID, por lo que para buscar información específica sobre la agencia se deben hacer los filtros correspondientes.

Figura 2

Resultados bases de datos Foreign Assistance.



Nota. Fuente <https://foreignassistance.gov/>

6.2 Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – APC Colombia

Como se mencionó anteriormente, la APC es la organización encargada de canalizar las ayudas por CI que recibe Colombia, por lo cual debe ser una de las instituciones con más legado documental e información que podría ayudar tanto a procesos de veeduría ciudadana como contribuir a la memoria colectiva de la nación. Aunque la APC no actúa sola para cumplir estas funciones, y otros organismos juegan un rol importante en la distribución y orientación de los

recursos, con el ánimo de delimitar el presente trabajo sólo se estudiará el rol de la APC con respecto a la información de CI y su acceso. Sin embargo, vale la pena resaltar que el Ministerio de Defensa es uno de los mayores receptores de dineros de cooperación internacional, para trabajar temas de paz y seguridad (Camacho et al., 2018).

Actualmente, la APC se enfoca principalmente en temáticas relacionadas con paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental. Además, los principales contribuyentes y socios de Colombia en CI son Estados Unidos, Unión Europea, Emiratos Árabes, entre otros.

Con el ánimo de facilitar la recepción y la ejecución de los recursos que recibe el país por concepto de cooperación no reembolsable y con el objetivo principal de ser usados para temas de posconflicto, la APC cuenta con 4 Fondos de Cooperación y se ha caracterizado por ser líder en propuestas para conseguir recursos para los mismos. Estos fondos son: Fondo BID Colombia Sostenible, Fondo Unión Europea, Fondo Banco Mundial y Fondo Naciones Unidas. (APC, s.f.)

En cuanto a la información, la APC por ser una entidad del Estado y producir información pública, debe cumplir con los requisitos de transparencia que exige la ley en el país.

6.2.1 Normatividad

6.2.1.1 Ley 594 de 2000 Ley General de Archivos

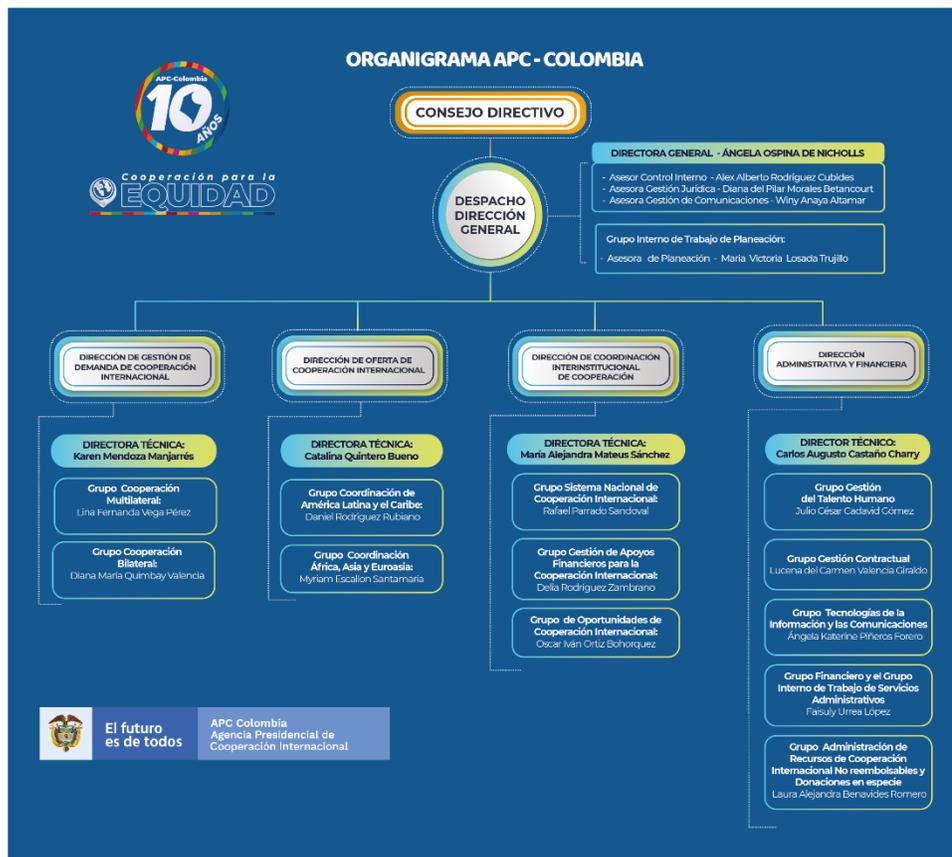
Con la intención de validar el tratamiento y acceso a la información producida y custodiada por la APC, es necesario señalar la importancia de la aplicabilidad de la Ley General de Archivos, puesto que contempla la obligatoriedad de todas las entidades públicas a planear y ejecutar herramientas archivísticas enmarcadas en lo estipulado por el Archivo General de la Nación. En consecuencia, la APC cuenta con instrumentos archivísticos definidos de manera que la disposición de los documentos puede ser consultada incluso a través de la web. Dentro de los instrumentos archivísticos que se puede destacar relevancia para el presente trabajo, se encuentran:

Programa de Gestión Documental: En este programa se definen las condiciones de la consulta, que brindaría acceso a los ciudadanos a la información custodiada por la agencia. Se establece que las consultas pueden ser realizadas de manera verbal o escrita. Además, se aclara que se pueden dar algunas restricciones de acceso sea por reserva o por conservación, pero éstas se encuentran sustentadas por la norma.

Tablas de Retención Documental y Cuadros de Clasificación Documental: Para entender la importancia de estos instrumentos, es necesario conocer el organigrama de la entidad:

Figura 3.

Organigrama APC



Nota. Fuente <https://www.apccolombia.gov.co/Quienes-somos>.

De acuerdo con este organigrama, que se encuentra público en la página web de la APC, se pueden visualizar también las Tablas de Retención Documental que abarcan las 5 principales oficinas de la entidad. Este instrumento archivístico puede orientar al usuario o a los ciudadanos en general acerca del destino de la documentación custodiada por la agencia, de esta manera podrían focalizar de diferentes maneras sus consultas o incluso ejercer veeduría ciudadana si sienten que algunos procedimientos van en contra de sus derechos.

Cuadros de Clasificación Documental: Esta herramienta me ayudó durante la elaboración de este trabajo para resolver una de las preocupaciones que se expresó anteriormente, acerca de la

información de CI que se produce con los receptores finales de las donaciones, entidades como Juntas de Acción Comunal, Asociaciones o incluso organizaciones como Colanta o Alcaldías Municipales.

La respuesta ante este interrogante es que no es claro puesto que, al analizar los Cuadros de Clasificación Documental y las Tablas de Retención Documental, se encuentran algunas inconsistencias en las series y subseries documentales de cada una de las oficinas productoras, por lo que no es posible determinar específicamente la finalidad y tipo de producción documental custodiada respecto a los proyectos de cooperación internacional. Por ejemplo, la Dirección de Coordinación Interinstitucional muestra en su Tabla de Retención la producción y valoración para una subserie llamada Proyectos de Cooperación Internacional, sin embargo, esta subserie no se ve reflejada en el Cuadro de Clasificación general de la entidad, debido a que en este se discriminan los tipos de proyectos de diferentes maneras, específicamente los ofertados por Colombia. Esto, deja entrever que o los instrumentos no se encuentran actualizados, o no reflejan la verdadera producción documental de la entidad, lo que hace más difícil el rastreo y control de esta.

Sin embargo, con el ánimo de obtener más información al respecto, se revisó también el Registro de Activos de Información de la agencia, que supone tener una explicación más detallada de las series y subseries. Allí se encontró que la documentación que podría reflejar información acerca de las transformaciones sociales que se dan con los pequeños receptores de CI, son los Proyectos de Cooperación Internacional. Ahora bien, esto es solo una conjetura después de revisar los instrumentos, puesto que no es totalmente claro si estos proyectos se refieren a los desarrollados directamente por la agencia con la ayuda de actores internacionales o los que desarrollan las agencias internacionales con intermediarios. Además, es necesario aclarar que, según la base de datos mencionada, esta subserie se encuentra catalogada como información pública reservada y dato semiprivado, de acuerdo con el Índice de Información Clasificada y Reservada, instrumento archivístico con que cuenta la entidad desde el año 2018 y que actualmente se encuentra en actualización en aras de cumplir con la Ley de Transparencia.

6.2.1.2 Ley 1712 de 2014

Una de las principales leyes a las que responde la APC es la ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información a la Información Pública Nacional. Esta

Ley obliga a las entidades públicas a brindar positivamente el acceso a la información pública a cualquier persona que lo solicite sin exigir ninguna justificación o motivación.

Además, la información se debe brindar de manera gratuita y eficaz. Esta ley establece el derecho al acceso como uno fundamental de los sujetos en una sociedad democrática. También, aclara que el derecho de acceso va más allá de responder a solicitudes, sino que contempla también la divulgación y difusión de la información.

De acuerdo con lo anterior, la APC cuenta con un enlace en su página web que reúne toda la información especificada por la ley. Entre estos recursos, se encuentra el enlace al catálogo de datos abiertos del gobierno donde se puede consultar información detallada de cooperación internacional y las ayudas que recibe el país. Otro de los recursos disponibles, es un enlace llamado “Decisiones o políticas adoptadas que afectan al público”, donde se pueden encontrar documentos como las actas de eliminación documental o la política de tratamiento de datos personales.

6.2.1.3 Leyes de Contratación: Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007

De acuerdo con la naturaleza de la APC, esta agencia se debe ceñir a lo estipulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, conocido como la Ley 80 de 1993. Además, la APC también se rige por la 1150 de 2007 a través de la cual se dictan las disposiciones de transparencia para la contratación pública.

Es importante entender la normatividad que rige las contrataciones de esta entidad, puesto que de ellas se pueden derivar pistas acerca del destino de la documentación producida en su desarrollo. Sin embargo, se aclara que las contrataciones de las que se trata en este trabajo son las desarrolladas bajo un Convenio Marco de Cooperación Internacional, que involucran organizaciones receptoras y también las intermediarias, no los contratos que se dan para el funcionamiento diario de la agencia.

En la Ley 1150 de 2007, se especifica que cuando los contratos firmados son financiados en un más del 50% por una entidad cooperante internacional, las normas que regirán ese contrato son las de la entidad benefactora. Esta información se resaltó previamente en la normatividad que se analizó de USAID, sin embargo, se constata al revisar lo que las leyes colombianas dictan. Esto podría significar que, aunque los proyectos de CI sean desarrollados en Colombia, la información y documentación producida está, una vez más, sujeta a lo que las entidades benefactoras dicten.

No obstante, también se expresa en esta ley que las entidades estatales se encuentran en la obligación de reportar a los organismos de control y al SECOP información relativa a la ejecución de los contratos internacionales.

De esta manera, se puede visualizar que, aunque los contratos estén bajo la administración de las entidades benefactoras, en este caso USAID, también se puede encontrar información relacionada en los organismos de control colombianos, lo que podría aportar a la veeduría ciudadana en estos casos.

6.2.2 Estado de sus archivos y acceso

Del estado de los documentos físicos de la APC, se pueden conocer varios elementos gracias a los instrumentos archivísticos publicados en la página de la entidad:

- Se puede inferir que cuentan con archivos de gestión, central y tal vez histórico, de acuerdo con lo que establece la Tabla de Retención Documental vigente.
- La entidad brinda el servicio de consulta tanto física como digital, se evidencia en el Programa de Gestión Documental, donde se especifican los pasos a seguir si un ciudadano pretende acceder a la información que se custodia.
- La entidad aplica los procesos suministrados por las Tablas de Retención Documental, puesto que se encuentran publicadas actas de eliminación documental como medida de transparencia.
- La agencia tiene consciencia y actúa con el ánimo de ofrecer el correcto acceso a la información, por esto cuenta con el Índice de Información Clasificada y Reservada.

La APC parece tener al día todos sus instrumentos archivísticos y cuenta con una página web amigable para los ciudadanos. Ahora bien, es necesario también analizar los sistemas de información en línea con que cuenta la entidad, puesto que se denota la importancia de este tipo de portales para brindar acceso incluso desde lugares remotos. Actualmente la Agencia cuenta con tres plataformas que permiten acceder a datos generados por la entidad: Saber Hacer Colombia, Portal de Datos Abiertos y Cíclope.

6.2.2.1 Saber Hacer Colombia

Esta plataforma de conocimiento se estrenó en el año 2015, y es un sistema de información donde se comparten experiencias de CI por parte de los receptores finales de las ayudas. Esta plataforma que se puede consultar a través del canal de YouTube⁴ de la APC,

Permite el aprendizaje relacionado con prácticas, métodos y experiencias clave para el desarrollo. Mediante la documentación de casos, se visibilizan procesos y líderes de cambio y se impulsan proyectos de intercambio, a través de los cuales se adaptan dichos aprendizajes a nuevos contextos. (APC, s.f., párr. 4)

Saber Hacer Colombia permite que los líderes sociales que actúan en procesos de CI intercambien experiencias de aprendizaje y crecimiento en la comunidad, aportando a la transformación del país y a la difusión de estas buenas prácticas.

Para hacer parte de este proceso sólo es necesario cumplir con los requisitos establecidos en la página de la APC y seguir todas las instrucciones. La agencia cuenta con guías metodológicas que ayudan al aplicante.

Ahora bien, esta plataforma brinda acceso a la información de una manera menos convencional (no documental), sin embargo, las personas que estén interesadas pueden navegar a través de los portales de la agencia y revisar los contenidos de los procesos de los que necesitan información, por regiones, organización, objetivo, entre otras.

Se resalta que en esta plataforma se puede conocer información de receptores que pueden o no ser parte de un contrato por medio de entidad extranjera intermediaria, por lo que no sólo se accede a experiencias que se han dado a través de la APC sino también a otras que desarrollan entidades como Chemonics Inc., o Fintrac, entre otras.

6.2.2.2 Portal de Datos Abiertos

Siguiendo los lineamientos dictados en la Ley de Transparencia, la APC cuenta con un segmento en el portal de datos abiertos del Gobierno de Colombia, al que se puede acceder desde

⁴ El enlace para ingresar al canal de Youtube de la APC: <https://youtube.com/playlist?list=PLxTAz3hsWt5ttGx1ehjRXQCB5YcQU6AJt>.

su página web⁵. Este portal es libre y cualquier ciudadano desde cualquier parte del mundo puede obtener datos de este.

Según la página web de la agencia, aquí se puede encontrar información relacionada con la Cooperación Sur-Sur, Triangular, la gestión de recursos internacionales para inversión en el país, además de datos relacionados con la ejecución de estos dineros.

Al revisar el enlace y los datos arrojados en el portal, se observó que hasta el momento sólo se encuentra cargado un conjunto de datos con información relacionada a los recursos de CI no reembolsables a partir del año 2018. Se rescata de la plataforma que cuenta con herramientas para exportar, visualizar e intercomunicar datos (a través de APIs). Sin embargo, siendo esta la única base de datos que se encuentra relacionada, pareciera quedar pequeña para el recorrido de la agencia y la incidencia de la CI en el país. Al exportarla a formato CSV de Excel, se analiza que contiene 1224 entradas de información, con datos acerca de los donantes, ejecutores, montos, objetivos, territorios de incidencia, entre otros.

Este portal puede representar un gran valor para los ciudadanos que deseen investigar acerca de la ejecución de dineros de CI, además de que puede brindar pautas para entender el funcionamiento de las ayudas internacionales y los lineamientos que se están siguiendo en procesos de transformación social.

6.2.2.3 Cíclope: Visualiza la Cooperación

La APC lanzó en el año 2010 una plataforma virtual que funciona como un repositorio de datos de los proyectos de CI en el país. La herramienta, que se encuentra disponible en inglés y español, permite visualizar geográficamente datos de CI desde el año 2010. Según la APC,

La herramienta, de fácil consulta, ofrece al usuario información puntual de los proyectos: objetivos, cooperantes, ejecutores, beneficiarios, recursos y municipios. También permite realizar análisis de datos de cooperación internacional recibida en Colombia a través de distintos gráficos descriptivos, de acuerdo con algunos criterios como:

⁵ Enlace para acceder al portal de datos abiertos <https://bit.ly/3xOTHDK>

principales cooperantes, tipo de asistencia, beneficiarios, relación con Objetivos de Desarrollo Sostenible y relación con sectores del CAD. (APC, 2017, párr. 3)

Esta aplicación resulta ser bastante interactiva, permite el acceso a diferentes tipos de datos generados por CI, además de tener la opción para exportar la información. Sin embargo, al revisar y navegar en este mapa, encuentro dos problemas:

La aplicación es muy lenta, los tiempos de espera para aplicar filtros son largos. Además, a veces es difícil reconocer si los filtros o la información solicitada fue cargada. Durante la revisión, intenté cambiando de conexión de internet y siempre tuve el mismo problema. Por último, con el fin de comparar la exactitud de la información con más facilidad que en la aplicación, intenté exportar la información a un archivo de Excel en múltiples ocasiones, pero el sistema sólo colapsó cada vez.

Aunque hay datos interesantes a los ojos ciudadanos, la información específica de la que se ha indagado durante este trabajo, acerca de los pequeños receptores, quienes son los que ejecutan de manera física los proyectos y generan las transformaciones sociales en sus territorios, no aparece en esta plataforma, puesto que se centra en información un poco más estadística, describiendo las regiones, los objetivos, el estado del proyecto, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, aunque Cíclope resulta ser una base de datos rica en información acerca de la CI en Colombia, y podría contribuir a investigaciones, veeduría ciudadana, estudios, etc., no cuenta con información muy específica de los proyectos en cuestión. Sin embargo, se rescatan los esfuerzos de la APC por contribuir a la transparencia en la ejecución de recursos y la consecución de estos.

7 Estudios previos en archivos de cooperación internacional

Durante el desarrollo del presente trabajo se pudo notar que encontrar estudios relacionados a los archivos de CI en el país es difícil. Se encontraron algunas investigaciones referentes al papel de las Organizaciones no Gubernamentales o del tercer sector en procesos de CI, sin embargo, esto sólo describe el proceder de este tipo de instituciones cuando trabajan de la mano con entidades extranjeras. Cabe resaltar que estas organizaciones son unas de las grandes intermediarias y beneficiarias de ayudas internacionales también, y sus archivos e información es igualmente valiosa para la memoria colectiva y la veeduría ciudadana en el país.

Ha sido poco el estudio o tal vez la atención prestada a la información que se genera por este tipo de proyectos en el país, tal vez porque los países benefactores, como se notó en la evolución de la presente investigación, son los que tienen el control sobre todo lo relacionado con el destino y disposición de los archivos. Además, el sitio web de USAID cuenta con amplias fuentes de datos e información que pueden ser consultados desde cualquier parte del mundo, sin embargo, esto sólo muestra un lado de la historia, por lo que se encuentra incompleta si se ve desde la perspectiva colombiana.

Existen guías para los archivos de organizaciones intergubernamentales, una de 1984 y otra de 1999. Estas guías fueron elaboradas y publicadas por la UNESCO, con el fin de centralizar en un solo documento la información relevante de los centros de administración documental de las organizaciones más reconocidas a nivel mundial, facilitando su acceso. Aunque estas guías solo contienen información acerca de las organizaciones que hacen parte de las Naciones Unidas, ofrecen una visión amplia de lo que podría ser la información que produce USAID, puesto que, aunque las Naciones Unidas se considera un organismo multilateral porque está conformado por múltiples naciones, también tiene como una de sus funciones la cooperación internacional. Para la UNESCO, facilitar esta información para estudiantes, investigadores o cualquier persona interesada, hace parte del cumplimiento de su misión en la “búsqueda sin restricciones de la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y conocimientos” (UNESCO, 1999, p. 1)

Este principio de la UNESCO, debería también ser tomado al hablar de agencias tales como USAID, que se conocen como agentes de cambio para países en camino al desarrollo, por lo que la información de estas guías pueden ser útil para la ciudadanía en general, aunque no sean específicamente enfocadas en la agencia en cuestión.

Para finalizar este apartado, se hace necesario señalar la importancia de empezar a indagar por los archivos de cooperación internacional en Colombia y su tratamiento y acceso, puesto que, al revisar la literatura, es casi nula la probabilidad de encontrar estudios desarrollados en este campo, puerta que se espera abrir mediante el presente trabajo.

8 Conclusiones

Rescatando la importancia de la información que se produce por CI en Colombia, es necesario señalar también cuáles son los usos que develan tal relevancia de acuerdo con la intención del presente trabajo.

En primer lugar, los archivos de CI podrían contribuir al entendimiento de la historia colombiana desde su interior y también en el ámbito internacional. El hecho de que Colombia, hasta el 2018, se clasificó como el segundo país receptor de ayudas internacionales en Latino América, tiene un trasfondo relacionado con el conflicto interno armado, en el que la sociedad entera se ha visto afectada; además, el aumento progresivo en la última década de los recursos por CI está directamente marcado por la implementación de los acuerdos de paz con las FARC (Camacho et al., 2018)

Además de lo anterior, con la información de CI no sólo se podrían comprender aspectos de la marcada guerra que ha sufrido Colombia por más de 50 años, sino que, también se pueden entrever los avances que ha tenido el país y las transformaciones que se logran a través de las ayudas que se reciben. Actualmente Colombia no es sólo receptor de recursos, sino que también se posiciona como oferente de cooperación a países con menor o igual desarrollo. De esta manera, Colombia es un oferente y participante de cooperación triangular y cooperación sur-sur, donde países con mejores condiciones, pero también en vías al desarrollo, ayudan a otros países que se encuentran en más necesidad.

En cuanto a las acciones que han generado cambios y transformaciones internamente gracias a la cooperación internacional, éstas cuentan con una característica muy interesante, y es que las actividades que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida son llevadas a cabo de maneras muy individualizadas, como acciones pequeñas, pero que suman cada día al crecimiento social del país. Por ejemplo, en el momento USAID se encuentra ejecutando un proyecto con la Fundación Luker llamado *El Efecto Cacao*, donde el objetivo principal es el fortalecimiento de la producción de cacao en cuatro zonas del país: Urabá, Bajo Cauca, Centro y Sur del Huila y Tumaco. Estas zonas fueron escogidas porque han sido fuertemente impactadas por el conflicto interno armado. Ahora bien, la transformación no se da solo en la firma de un convenio entre USAID y la Fundación, sino que, se ve reflejada en la intervención de los receptores finales de la ayuda, los pequeños agricultores de cacao. A ellos, pequeñas familias cacaoteras, se les generan nuevas plantaciones o se les rehabilitan las existentes, además de que se les educa en conocimientos

técnicos comerciales con un enfoque inclusivo de aumento de habilidades académicas y socioemocionales, entendiendo que son poblaciones vulnerables (N. Jaramillo, comunicación personal, 31 de mayo de 2021).

Así pues, la contribución de la información de CI en el país va más allá de los grandes acuerdos entre agencias e intermediarios. Este estudio permite ver que los aportes de la CI se pueden ver representados también en el crecimiento y la transformación que se genera en las localidades, con los receptores finales de las ayudas, lo que podría aportar a la construcción de la memoria colectiva del país por sus valores secundarios. Sin embargo, es el destino de esta información la que se encuentra en entredicho, puesto que en muchas ocasiones dichas organizaciones no cuentan con sistemas de gestión documental establecidos, o formación en el área, lo que lleva a que los archivos que ellos custodian sean solo preservados durante la ejecución de los proyectos. Las decisiones respecto a la valoración y conservación de la documentación no están normalizadas y, más bien, depende de la voluntad de las entidades, organizaciones y comunidades beneficiarias. Mientras tanto, los países benefactores cuentan con sistemas de gestión documental y portales de información donde se publica su versión de la historia.

El hecho de que los países benefactores cuenten con el poder de decisión respecto a la información que se produce en el desarrollo de sus proyectos, deja en un mal lugar a Colombia, que según la norma se encuentra en la obligación de garantizar el acceso a estos archivos, que hacen parte de la memoria colectiva del país, además de que muestran el proceder y actuar de las instituciones que aportan al crecimiento social. Es importante señalar el peso de la normatividad internacional involucrada en la conformación y gestión de los archivos de CI en Colombia, sin embargo, estas reglamentaciones deberían también ajustarse al contexto donde se ejecutan los proyectos, de manera que puedan ser adoptadas a la realidad de un país que grita la necesidad de conocer su historia, no sólo la que se refiere a lo pasado, sino a la que se está escribiendo actualmente.

En el contexto de un país que atraviesa una etapa de posconflicto, los archivos de CI deberían ser considerados de vital importancia para procesos de justicia, memoria y derechos humanos. Aunque USAID sea una entidad federal extranjera, su accionar cambia y reescribe la historia de miles de colombianos afectados por la guerra, y uno de sus principales ejes focales es el sostenimiento de la paz. Aunque se suele pensar que sólo los archivos de las entidades gubernamentales pueden aportar al posconflicto, según las Naciones Unidas,

Con frecuencia también existen documentos importantes en posesión de órganos intergubernamentales internacionales, entidades del sector privado y particulares. Por consiguiente, el fortalecimiento y el fomento de la capacidad para que el sistema nacional de archivos pueda abarcar material gubernamental y no gubernamental son pasos vitales en una transición. (Naciones Unidas, 2015, p.1)

De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar la necesidad de un sólido sistema de archivos nacional que no solo incluya documentos de los entes gubernamentales, sino que también tenga en cuenta las no gubernamentales e incluso personales que aporten al proceso de cambio y posconflicto de un país. En el caso de la APC en Colombia, aunque cuenta con sistemas de información electrónicos útiles y una página interactiva, no centraliza toda la documentación e información que se genera en el país por CI, incluyendo lo que produce USAID, lo que devela la importancia de la creación de nuevas herramientas o incluso archivos que garanticen la preservación de estos (Naciones Unidas, 2015, p.11).

Por otro lado, los datos generados por CI en Colombia además de tener un carácter cultural aportando a la memoria colectiva, también cuentan con valores primarios interesantes de rescatar. Al revisar la información tanto custodiada por USAID como por la APC, se denotó la importancia de esta en procesos de veeduría ciudadana. Cada año Colombia recibe decenas de millones de dólares en CI desde diferentes países y fondos, que son invertidos en la ejecución de proyectos que apuntan a los objetivos de la entidad donante y a su vez a los Objetivos del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin embargo, como se conoció mediante la presente investigación, pocas personas tienen conocimiento acerca del desarrollo de estos proyectos y la distribución de estos recursos.

Se propone en el presente trabajo que la información y los recursos disponibles sean usados para la verificación de la transparencia en el accionar de las organizaciones que administran y ejecutan recursos de CI, puesto que estos proyectos están sujetos a normas tanto nacionales como internacionales, lo que puede acarrear confusiones en el proceder de los actores involucrados. Aunque, por ejemplo, USAID realiza verificación de confiabilidad de las entidades con las que tiene proyectos en común, sería interesante poder consultar, en tanto ciudadanos colombianos, el funcionamiento de dichas organizaciones, sus operaciones para la ejecución de los recursos y el

impacto generado en la sociedad, además de buscar la manera de integrarse en estos procesos de transformación que enfrenta el país.

9 Referencias

- Abid, A. (1998). *Memoria del Mundo: conservando nuestro patrimonio documental*. Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO/ UNAM/UAEM, 16-17.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AMEXCID]. (2019). *¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?* <https://bit.ly/3jhJFFD>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2017). *Cíclope: el ojo de la transparencia de la cooperación colombiana*. <https://bit.ly/3fXLcje>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (s.f.). *Fondos de Cooperación*. <https://bit.ly/2XnOMgf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (s.f.). *Saber Hacer Colombia*. <https://bit.ly/2VUCn2X>
- Agudelo, J. & Missaglia, M. (2016). La esperada transición de la Cooperación Internacional al desarrollo. En J. Agudelo Taborda y G. Rodríguez Albor (ed.). *La Cooperación Internacional en transición 2015-2030 Análisis global y experiencias para Colombia*, 29-57.
- Álvarez, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, (10), 285-309.
- Anchorena, T. (2003). *Las agencias nacionales e internacionales de cooperación al desarrollo cultural. Exposición en Mesa Redonda*. Jornadas Nacionales Año de las Naciones Unidas del Patrimonio Cultural. Patrimonio cultural tangible e intangible, 30 y 31 de octubre y 1.º de noviembre de 2002 de Buenos Aires, Argentina.
- Arias, F. (2012). *El proyecto de Investigación: Introducción a la metodología científica*. Editorial Episteme.
- Bovens, M. (2002). Information Rights: Citizenship in the Information Society. *The Journal of Political Philosophy*, Vol 10, No.3. 317-341.
- Calle, C. H. (2016). *ONG y cooperación internacional: ¿una concepción de desarrollo con un enfoque económico o social?* [tesis de maestría, Universidad Pedagógica Nacional]. Repositorio Institucional CINDE.
- Camacho, M., Cervantes, L., Narvaez, J. (2018). *Estudio Comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para sus Análisis y Reflexiones*. Centro de Alianzas para el Desarrollo.
- Code Of Federal Regulations [ECFR]. (s.f.). *Code of Federal Regulations*. <https://www.ecfr.gov/>
- Colombia. Presidencia de la República (1989). *Decreto 2410 de 1989: Por el cual se modifica la estructura orgánica del Departamento Nacional de Planeación y se determinan sus funciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Presidencia de la República (2011). *Decreto 4152 de 2011: Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación*

Internacional – Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC – Colombia. Diario Oficial.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2005). *Caso Claude Reyes y otros.* Chile.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2003). *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* (vol. 3, cap. 4)
- Coser, L. (1992). Introduction: Maurice Halbwachs 1877-1945. En M. Halbwachs, *On collective memory* (pp. 1-34). Chicago: The University of Chicago Press.
- Domínguez, R., & Rodríguez, G. (2017). Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica. *Regímenes de verdad: El comité de ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la cooperación internacional para el desarrollo*, 25.
- Fernández, O. (2010). *Diccionario de investigación holística.* Instituto Universitario de Tecnología Caripito: Sypal
- Figuroa Fischer, B. (2014). Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000). *Revista mexicana de política exterior*, (102), 29-53.
- Foreign Assistance. (2021). *U.S. Foreign Assistance by Country.* <https://bit.ly/3ypjW3u>
- Franco, D. & Muñoz, S. (2012). *Cooperación internacional y coordinación en el territorio.* Universidad de Antioquia
- Galán Gómez, M., & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos.* Cideal.
- Garrido, S. (2003). La aportación de la cooperación internacional al desarrollo y la democratización. *PAPELES*, 17-23.
- Halbwachs, M. (2004). *La memoria colectiva* (Vol. 6). Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Hurtado, J. (2010). *El proyecto de investigación: comprensión holística de la metodología y la investigación.* Quirón Ediciones: Sypal.
- Jelin, E. (2003). Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales. *Cuadernos del IDES*. 1-27.
- Morales, L. L. M. (2011). *Gestión del patrimonio cultural y cooperación internacional.* Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (No 6).
- N. Jaramillo, comunicación personal, 31 de mayo de 2021.
- Naciones Unidas. (2015). *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han Salido de un Conflicto.*
- OCDE. (2020). *Colombia in Development Co-operation Profiles.* <https://bit.ly/3nlPMfP>
- OCDE. (2021). *Distribution of Net ODA.* <https://bit.ly/38WoLap>
- OCDE. (2020). *La OCDE global da la bienvenida a Colombia como su 370 miembro.* <https://bit.ly/3C4hO3r>
- Pearson, L. B. (1969). El desarrollo: empresa común. *Revista de Derecho Económico*, (27-28), 109-126.
- Plata, M. A. (2018). *Marco legal de contratación de USAID en Colombia y mecanismos legales para mejorar el desempeño de los implementadores locales de USAID en Colombia,*

- 13.[tesis de maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio institucional Universidad Santo Tomás.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/3lkmcVI>
- Ripoll, A. (2007). La Cooperación Internacional: Alternativa Interestatal en El Siglo XXI. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2, (1), 67-83.
- Sánchez, M. (1991). Análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional. *Documentación Administrativa*.
- Sevilla, L. M., & Rouvinski, V. (2013). Cooperación internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: un estudio de percepciones. *Elsevier España*, 17-25.
- Shaw, E. (1999). Una guía para el proceso de investigación cualitativa: evidencia de un estudio de una pequeña empresa. *Investigación de mercado cualitativa: una revista internacional*, Vol. 2, 59-70.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad: Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Universidad de la Salle.
- Tassara, C. (2011). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Unaula*, 31, 41-97.
- UNESCO. (1999). *Guide to the Archives of intergovernmental organizations*.
- Universidad del País Vasco. (s.f.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. <https://bit.ly/393500R>
- USAID. (2021). *The Journey to Self Reliance*. <https://bit.ly/2X8xGmR>
- USAID. (2021). *USAID History*. <https://bit.ly/3Ecj862>

10 Anexos

Los siguientes anexos contienen los formatos de los instrumentos utilizados en la metodología de elaboración del presente trabajo de grado.

Anexo 1. Formato de Entrevista

<p>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</p> <p>TRABAJO DE GRADO</p>  <p>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA 1803</p>	
Entrevista	
<p>Fecha:</p> <p>Hora:</p> <p>Tiempo estimado: 45 minutos</p>	
Entrevistadores:	
Perfil del entrevistado:	<p>Nombre:</p> <p>Edad:</p> <p>Ocupación:</p> <p>Relación con el territorio:</p>
Lugar:	

Propósito:	Conocer detalles del manejo de los archivos de cooperación internacional en Colombia.
<p>Preguntas</p> <ol style="list-style-type: none">1. ¿Cuál es su nombre?2. ¿Qué conocimiento tiene acerca de la cooperación internacional en Colombia?3. ¿Conoce las agencias USAID y APC?4. ¿Qué relación tiene con estas agencias?5. ¿Conoce cuáles son las normas y regulaciones que rigen la gestión de archivos de estas agencias?6. ¿Podría detallar el manejo de los archivos en el proyecto de cooperación internacional para el que usted trabaja?7. ¿Cuál es su apreciación en cuanto al manejo de la información en este tipo de proyectos?8. ¿Cuál es el manejo de la información que custodian los externos a la entidad para la que trabaja pero que está directamente relacionada con su quehacer? Es decir, los receptores finales de cooperación internacional.9. ¿Realizan auditorías e intervenciones a estos archivos externos? ¿Qué pasa con esta información una vez el proyecto termina?10. ¿Reclama USAID los archivos de cooperación internacional que se producen en el país, tanto físicos como electrónicos?11. ¿Cuál es el nivel de autoridad de las instituciones intermediarias con esta información producida?	

12. ¿Qué niveles de acceso manejan las entidades intermediarias como para la que usted trabaja? ¿Puede un ciudadano del común solicitar información sin inconveniente?

13. ¿Algún comentario adicional acerca del tema?

Anexo 2. Formato de Ficha Bibliográfica

<p>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</p> <p>TRABAJO DE GRADO</p>  <p>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA 1803</p>	
Propósito	Recolectar información que permita identificar elementos relacionados con la cooperación internacional en Colombia y sus archivos.
Instrumento	Fichas Bibliográficas
Descripción	
Contenido:	Palabras Claves:
Observaciones:	Elaborado por: