

ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, COLOMBIA (1991-2021)

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF DECENTRALIZED INTERNATIONAL COOPERATION IN THE DEPARTMENT OF ARAUCA, COLOMBIA (1991-2021)

Erli Margarita Marín-Aranguren¹

<https://orcid.org/0000-0002-1779-7138>

Mabel Constanza Betancur-Mejía²

<https://orcid.org/0009-0005-4939-2564>



RESUMEN:

En el año 2021, cuando inició este estudio, el departamento de Arauca se posicionaba como uno de los mayores receptores de recursos de cooperación internacional en Colombia, debido a que presentaba problemáticas que coincidían con algunos de los temas priorizados por el país en las agendas de cooperación internacional. En este artículo se analiza el nivel de desarrollo que ha alcanzado la cooperación internacional descentralizada (CID) en el departamento de Arauca, en el periodo 1991-2021, teniendo como base la inclusión de los temas de cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Departamental, la existencia de legislación relacionada con la formalización de la CID y, la creación de espacios de coordinación y gestión a nivel departamental.

Palabras clave: agenda; Arauca; Colombia; cooperación internacional descentralizada; cooperantes; planes de desarrollo; socios.



ABSTRACT:

In the year 2021, when this study began, the department of Arauca was positioned as one of the largest recipients of international cooperation resources in Colombia, due to the fact that the department presented problems that coincided with some of the issues prioritized by the country in the international cooperation agendas. This article analyzes the level of development achieved by decentralized international

- 1 Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Profesora Titular. Docente e Investigadora. Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co
- 2 Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Magister. Correo electrónico: mabel.betancur@est.uexternado.edu.co

Erli Margarita Marín-Aranguren,
Mabel Constanza Betancur-Mejía



cooperation (CID) in the department of Arauca from 1991 to 2021, based on the inclusion of international cooperation issues in the Departmental Development Plan, the existence of legislation related to the formalization of CID and the creation of coordination and management spaces at the departmental level.

Keywords: agenda; Arauca; Colombia; cooperators; Development Plans; International Decentralized Cooperation, partners.

Introducción

De acuerdo con los informes de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), los flujos de cooperación internacional no reembolsable³ recibidos por Colombia han venido en aumento, incluso superaron en un 125 % la meta establecida para el 2021 ([Agencia Presidencial de Cooperación Internacional \[APC\], 2022](#)). En ese año, Arauca fue el octavo departamento, en el país, que más recursos de cooperación internacional (CI) recibió. Más de la mitad del presupuesto departamental aprobado en esa vigencia.⁴ Al indagar las razones de esto, se encontró que en esa época Arauca contaba con dos características que eran propicias para no solo entrar en la agenda de desarrollo nacional sino para recibir atención de la CI: el conflicto, territorio enmarcado en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁵ y la alta migración de venezolanos ([APC, 2022](#)). Cabe recordar que este departamento es fronterizo con ese país. Ello abrió una ventana de oportunidad para iniciar esta investigación, la cual empezó en 1991, cuando se erigió como departamento de Arauca (antigua Intendencia Nacional) y cerró en el 2021, como periodo de estudio del que aquí se da cuenta.

Las características señaladas de Arauca se encuentran en las cinco líneas temáticas priorizadas en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI)⁶ (2015-2018), a saber: estabilización territorial, desarrollo rural, conservación y sostenibilidad ambiental, emprendimiento y economía naranja y, fenómeno migratorio ([APC, 2018](#)).

3 La APC los recoge y los registra en el Sistema de Información de Cooperación Internacional CÍCLO-PE. No se trata de recursos recibidos directamente por las entidades territoriales sino de proyectos ejecutados en el territorio y financiados con Cooperación internacional.

4 Según la Ordenanza 039 de 2020 “Por medio de la cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y gastos del departamento de Arauca para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2021”, el presupuesto departamental para el año 2021 fue de USD 320.130’981.219 ([Gobernación de Arauca, 2020b](#)). Los recursos de CI con destinación específica para Arauca fueron por USD 40’909.407 ([APC, 2021](#)).

5 Los territorios PDET son las zonas más afectadas por el conflicto armado en el país.

6 La hoja de ruta en materia de cooperación internacional en el país.

De acuerdo con las cifras de APC, para el 2020 se reportaron USD \$3'744.685⁷ invertidos por concepto de CI en Arauca y, en el 2021 se elevó a USD \$40'909.407⁸ (APC, 2022). Solo en el 2020 se registró la presencia de más de 30 agencias de CI y organizaciones humanitarias en ese territorio (Gobernación de Arauca, 2020a). Un flujo importante de recursos de CI que hacen preguntarse ¿cuál ha sido el nivel de desarrollo de la cooperación internacional descentralizada en el departamento de Arauca, desde el año 1991 hasta el 2021? En tanto que la Cooperación Internacional Descentralizada es la modalidad que aplica para este caso.

En consecuencia, se retoman tres de las variables que plantean [Denisse Grandas y Juan Pablo Prado \(2017\)](#) en “La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca”, a saber: inclusión de los temas de CI en el Plan de Desarrollo Departamental, la existencia de legislación relacionada con la formalización de la IDC y la creación de espacios de coordinación y gestión departamental. Las personas autoras trabajan bajo el enfoque institucionalista y en este artículo se maneja esa visión. Así, la principal premisa que se trabajó durante el análisis de la que da cuenta este artículo, es que Arauca ha tenido un desarrollo incipiente de la IDC en el territorio, en el periodo 1991-2021, en términos de las variables planteadas por [Grandas y Prado \(2017\)](#). De manera paralela, se manejaron dos premisas más: una, que la IDC hubiera sido abordada de manera completa, lo que implicaría que haya avanzado en todas las variables, de manera significativa. La otra, que haya sido abordada de manera nula, escenario en donde no se registraría actividad alguna en el territorio, en el periodo señalado.

De esta forma, el objetivo general de la investigación fue explicar cuál ha sido el nivel de desarrollo de la IDC en Arauca entre 1991 y el 2021; a la luz de las variables del estudio señalado. Además, se plantearon tres objetivos específicos: comprender la importancia de la IDC en el mundo en el cambio de centuria; describir las características de Arauca que pueden ayudar a comprender su comportamiento frente a la IDC y analizar el accionar, en términos de gestión, del departamento en materia de IDC.

Aquí, se pueden encontrar los resultados de la investigación de la siguiente manera: primero, se expone la metodología con la que se abordó esta investigación. Segundo, los resultados obtenidos y, en tercer lugar, se plantea la

7 Cifra calculada a partir de información recuperada del Mapa de Cooperación Internacional de APC.

8 En el año 2020 los recursos de cooperación internacional recibidos por Colombia tuvieron un foco importante en la contingencia del Covid-19 y la atención a consecuencias del paso del huracán Iota por San Andrés, de manera que el monto de recursos recibidos por Arauca en realidad fue menor al del 2019; sin embargo, la tendencia es de aumento.

discusión que da sentido a los hallazgos en términos de las oportunidades y los retos que tienen las administraciones de Arauca en materia de IDC.

Metodología y precisión conceptual

Si bien la base de esta investigación se construye a partir de una descripción del camino recorrido por el departamento en materia de IDC, la metodología es cualitativa. Es importante tener en cuenta que son 30 años y no existe un trabajo previo de referencia. Por este motivo, el esfuerzo fue para contar con información que permitiera analizar esa gestión.

Fue en la Convención de Lomé (1989) cuando surgió esta modalidad. Varios autores, como [Rolandi \(2020\)](#) y [Romero \(2006\)](#), han hecho referencia a su evolución, pero aquí no se ahondará en la conceptualización que data del siglo pasado, sino que el eje estará en los lineamientos de [Grandas y Prado \(2017\)](#).

Recuérdese que [Rolandi \(2020\)](#) plantea una concepción amplia de la cooperación descentralizada como “una modalidad de cooperación que tiene por objetivo reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y de los actores que operan en los territorios” (p. 3). Por su parte, [Romero \(2006\)](#) la describe como “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo de carácter más participativo” (p. 53).

Con esta información en mente, se construyó una matriz para sistematizar la información y comparar los hallazgos. Se buscó contrastar lo encontrado desde el nivel central, con el contenido de los planes de desarrollo, informes de gestión y entrevistas, de manera que en cada escenario se iba comprendiendo de manera más amplia la IDC. Se esperaba que la gobernación tuviera registro de la información relativa a los recursos de CI ejecutados; sin embargo, desde allí se indicó se encontraba en la página del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).⁹ Así, se entendió que, de parte de la gobernación, el nivel de articulación e interés por el tema eran mínimos y sería necesario recurrir a otras fuentes para encontrar los datos al respecto. Esta situación resultó una limitante en la investigación dado que se esperaba poder analizar el destino de los recursos de CI que ha recibido el departamento y el impacto de la presencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) u organismos no

⁹ En realidad, el SECOP recoge y presenta información sobre la contratación realizada con dineros públicos, por lo cual no se registran allí los proyectos realizados con CI.

gubernamentales (ONG) y agencias de cooperación en el territorio, lo cual no fue posible debido a la falta de registro de esta información.

En la revisión documental también se incluyó la bibliografía académica para enmarcar el tema y documentos para reconstruir el contexto del territorio. Una gran limitación que tuvo el estudio fue la falta de sistematización de los datos en el departamento, por lo cual debió presentarse un derecho de petición para poder contar con los datos suministrados al seguirse el proceso legal.

De forma paralela, el instrumento para las entrevistas semiestructuradas se configuró con 13 preguntas, y en 40 minutos se buscó aprovechar el testimonio de algunos de los exgobernadores y, a través del método “bola de nieve” llegar a líderes de OSC, la academia y políticos. En primer lugar, se recogió información sobre el contexto actual de cada persona exgobernadora electa; se encontró que dos fallecieron y tres tenían medidas de aseguramiento, lo cual imposibilitaba su contacto. De los cuatro restantes, se pudo establecer contacto telefónico con Federico Gallardo. Hubo contacto con otros líderes políticos, pero no fue posible avanzar por temas de agenda, voluntad o desconocimiento del tema. Las entrevistas realizadas fueron tres, específicamente con: Eduardo Simón Cedeño Álvarez, Orlando Ardila y Juan Carlos Botero.

Los informes de gestión presentados por APC permitieron percibir el desarrollo de la IDC en el país. Textos sobre la práctica de la CI en otros territorios de Colombia, Argentina y España, fueron valiosos insumos para comprender el desarrollo y evolución de la IDC.

Dada la escasez de producción bibliográfica sobre el departamento, fue necesario sustentarse en algunas notas periodísticas que, además, se respaldaron con los testimonios de las entrevistas antes mencionadas.

A partir de los hallazgos, se procesó la información con base en las variables planteadas por [Grandas y Prado \(2017\)](#). Conforme fue recabada la información, se sistematizó en las variables de manera que se pudo medir el avance de cada una. No debe olvidarse que la IDC estimula el papel de los otros actores como lo son las entidades territoriales para abordar problemas intermésticos.

Resultados del análisis

En Colombia, desde el 2011, la APC es la entidad encargada de la promoción de la CI, tras haber heredado algunas de las funciones que previamente tenía la Agencia Presidencial para la Acción Social y la CI. Esta, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, se encarga de construir las hojas de rutas de CI, las cuales buscan su operativización para lograr los resultados con independencia del Gobierno de turno (APC, 2018). Sin embargo, la complejidad de este sistema implica un marco institucional y legal robusto, en cuya creación el país ya ha avanzado. Así las cosas, el régimen jurídico de la CI en Colombia se puede resumir de la siguiente manera:

un conjunto integrado por normas jurídicas de naturaleza internacional, como los tratados y acuerdos complementarios que los desarrollan; por normas de rango constitucional que establecen los parámetros sobre los cuales se desarrolla la política exterior y el respeto a los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Junto a esos pilares fundamentales de la cooperación, se encuentran también las normas que aprueba el Congreso y las reglamentarias de las mismas que expide el Ejecutivo y su desarrollo administrativo por las distintas entidades que tienen bajo su responsabilidad los diversos temas que encierra la cooperación (Acción Social, 2008, p. 9).

En consecuencia, el marco legal e institucional de Colombia da señales de estabilidad y transparencia a los potenciales donantes (oferentes) e incluso nuevos socios (receptores). Esto es importante porque hace que la práctica de la cooperación sea más sencilla, pues las normas de coordinación del país están establecidas y no se encuentran sujetas a discrecionalidades territoriales. Así, se disminuye el riesgo de corrupción y se les da a los oferentes, así como a toda la comunidad internacional, seguridad jurídica y confianza como herramientas para identificar posibles puntos de convergencia a la hora de establecer relaciones y acuerdos de cooperación. De hecho, se publica la agenda de país y la forma en que puede ser abordada.

A pesar de esto, las entidades territoriales presentan amplias deficiencias institucionales y técnicas para elaborar hojas de ruta propias, soportadas en las demandas del territorio y sus potencialidades, las cuales les permita hacer de la acción exterior un complemento de la gestión pública en pro de la satisfacción de las necesidades locales, por lo cual en gran parte del país persiste un pobre desarrollo de estas agendas (Gutiérrez, 2011).

Un elemento que explica territorialmente esta situación es el hecho de que este marco regulatorio no ha sido diseñado para las entidades subnacionales. En realidad, la IDC se ubica en un punto ambiguo entre la legalidad y la paralegalidad. Como lo señala [Delgado \(2017\)](#), en Colombia las entidades territoriales¹⁰ no han sido consideradas en las estrategias de internacionalización del país, lo cual contrasta con la importancia de los procesos de descentralización que le han permitido mayor autonomía a municipios y departamentos.

De hecho, la relación de las entidades territoriales subnacionales con otros Estados está sujeta a las directrices centrales, que diseña las políticas de relacionamiento exterior. Sin embargo, como lo plantea [Delgado \(2017\)](#), la norma no es clara en cuanto a qué pueden hacer los entes territoriales por fuera de las fronteras nacionales y cuáles limitaciones tienen. Al respecto, el artículo 189 de la [Constitución Política de Colombia \(1991\)](#) señala que le corresponde al presidente de la República, entre otras funciones, “2. (...) celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (p. 54). Esto implica que toda actuación internacional debe estar avalada por el nivel central.

No obstante, una interpretación amplia de las leyes de descentralización del país les permite a los entes territoriales enmarcar legalmente sus actuaciones por fuera de las fronteras del país.¹¹ Así, la Constitución Política, en el artículo 289 indica que “los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración” ([Constitución Política, 1991, p. 80](#)).

Al respecto, [Delgado \(2017\)](#) advierte que esta autorización no se puede traducir, de ninguna manera, como política exterior, de acuerdo con las normas vigentes. No obstante, para efectos de este escrito se hace referencia al término “acción exterior” como una forma de referirse a las actuaciones de las entidades territoriales con otros Estados, con el aval y acompañamiento del Ejecutivo Nacional.

Así, se puede afirmar que Arauca, en tanto territorio fronterizo de Colombia puede, con el aval del nivel central, adelantar acciones de cooperación con entidades territoriales de Venezuela. Esta situación es propicia para el departamento que históricamente ha tenido presencia de los grupos guerrilleros/grupos al margen de la ley. [Gutiérrez Lemus \(2010\)](#) sostiene que tanto el

10 El autor hace referencia puntualmente a Bogotá, pero en este estudio el análisis se extrapola a las demás entidades territoriales en el país.

11 En consecuencia, aunque en este artículo se hace referencia a la “acción exterior” de municipios y departamentos, en realidad este es un término de exclusivo resorte del nivel central.

conflicto armado como la violencia política “han sido fenómenos centrales de la sociedad araucana” (p. 32).

Bien, desde que Arauca fue erigido departamento, en 1991, la mayor parte de las personas gobernadoras han sido investigadas por sus vínculos con ese tipo de actores, como es el caso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y grupos paramilitares. Incluso, algunas han sido condenadas por estos hechos ([Gutiérrez Roa, 2023](#)).

Puntualmente, el ELN se ha nutrido históricamente de los recursos públicos que percibe el departamento. De acuerdo con Camilo [Echandía \(2015\)](#), “la apropiación temporal de recursos de los gobiernos locales le permitió al ELN el desarrollo del clientelismo armado” (p. 7). De esta manera, los recursos de las administraciones locales, que tuvieron un incremento considerable debido al *boom* del petróleo, posibilitaron el fortalecimiento del grupo guerrillero. Con recursos del poder local, se expandió, captó la población y avanzó en su propósito de control territorial ([Echandía, 2015](#)). Otra herramienta ampliamente usada por el ELN para su consolidación fue el secuestro:

al incremento del accionar armado del Frente de Guerra Oriental se sumó un mayor número de secuestros entre 2000 y 2001, cuyas víctimas fueron políticos locales, contratistas y trabajadores de las petroleras. El secuestro político de funcionarios municipales adquirió un especial significado ya que el ELN buscaba incidir en sus decisiones o forzarlos a renunciar en caso de no someterse ([Echandía, 2015, p. 20](#)).

[Gutiérrez Lemus \(2010\)](#) señala que las agrupaciones partidistas regionales y locales han mostrado cierta fragilidad, lo cual permitió que los proyectos de los grupos al margen de la ley guiaran algunas actuaciones electorales y administrativas. De ahí la permanente crisis de gobernabilidad¹² y la distancia de las políticas públicas con las necesidades reales de la población. En el territorio, los grupos al margen de la ley hacen prevalecer sus objetivos, imparten justicia y establecen normas de comportamiento, de manera que ejercen diversos papeles, unas veces llenando vacíos del Estado y otras arrebatándole funciones ([Human Rights Watch, 2020](#)).

12 En *Crisis de la gobernabilidad del Estado-Nación*, [Vargas \(2007\)](#) define la crisis de gobernabilidad como un escenario que: “se caracteriza por la disfuncionalidad de las instituciones para solucionar democráticamente los conflictos”. Esta definición coincide con lo que se evidencia en el departamento, en la medida en que, ante la fragilidad de los grupos políticos y las instituciones, los grupos armados son los que asumen sus papeles. [Human Rights Watch \(2020\)](#) ha ampliado los diferentes roles de los grupos armados en el territorio.

El fuerte control del ELN ha tenido impacto en las administraciones departamentales. Como consecuencia, el periodo de estudio comprendido entre 1991 y 2021, según las normas vigentes, correspondería a ocho administraciones. Sin embargo, como se evidencia en la Tabla 1, se han tenido 18 gobernadores, quienes han sido enviados directamente desde el nivel central y sin arraigo en el territorio.

Tabla 1
Gobernadores de Arauca 1992-2021

N.º	Nombre	Periodo
1	Luis Alfredo Colmenares Chía	1992-1994
2	José Vicente Lozano Fernández	1995-1997
3	Gustavo Carmelo Castellanos Beltrán	1998-2000
4	Héctor Federico Gallardo Lozano	2001
5	Carlos Eduardo Bernal Medina	2001-2002
6	José Emiro Palencia Álvarez	2002-2003
7	Óscar Garrid Muñoz López	2003
8	José Ignacio Llano Uribe	2003
9	Julio Enrique Acosta Bernal	2004-2007
10	Freddy Forero Requiniva	2008
11	Carlos Darío Donado Garzón	2008-2009
12	Alejandro Arbeláez Arango	2009
13	Luis Eduardo Ataya Arias	2009-2011
14	José Facundo Castillo Cisneros	2012-2015
15	Ricardo Alvarado Bestene	2016-2019
16	José Facundo Castillo Cisneros	2020-2021
17	Érika Parales Pérez	2021
18	Alejandro Miguel Navas Ramos	2021

Nota: La tabla muestra los nombres de las personas gobernadoras que ha tenido Arauca en el periodo de estudio (1991-2021), incluyendo mandatarios electos y nombrados (se inicia en 1992 con el primer gobernador electo por voto popular). Información tomada de la publicación de *El Espectador*, “Arauca, con nuevo gobernador y viejos problemas: corrupción, ELN y olvido estatal” [Gutiérrez \(2023\)](#), complementada con investigación propia.

Sumado a esto, de los 18 gobernadores en estos 30 años, ocho han sido procesados judicialmente por nexos con los grupos al margen de la ley.¹³ Esta situación ha sido de conocimiento de la opinión pública, dadas las publicaciones en los medios como *Verdad Abierta* (2016) cuando expresa que:

Durante el juicio al exgobernador Lozano, el contratista del ELN, Rodríguez Sánchez, aseguró que es imposible que un contrato se adjudique sin el permiso de la guerrilla, pues los materiales deben pasar por carreteras que están contraladas por ella. “Cuando se tenía conocimiento de las partidas aprobadas en los consejos municipales o en la asamblea departamental, era común ver desfile de contratistas con el fin de solicitarle a los jefes guerrilleros la asignación” (2016).

En la Tabla 2 se evidencia el ejercicio político en el departamento y la permeabilidad que han tenido las guerrillas, en especial el ELN. Este grupo al margen de la ley ha controlado mayoritariamente el territorio, situación evidenciada en textos como el de *Gutiérrez Lemus* (2010), quien también señala cómo este grupo ha disputado el poder con el Frente X de las FARC¹⁴ y las autodefensas.

Tabla 2

Situación jurídica de gobernadores electos por voto popular

Nombre	Situación
Luis Alfredo Colmenares	Asesinado en Bogotá. Fue investigado por nexos con el ELN y corrupción.
José Vicente Lozano	Condenado en el 2010 por rebelión y nexos con el ELN.
Gustavo Castellanos	Condenado en el 2007 por rebelión y nexos con el ELN. Falleció en el 2011.
Héctor Federico Gallardo	Condenado en el 2009 por nexos con el ELN.
Julio Enrique Acosta	Condenado en el 2017 por corrupción. Nexos con el Eln y paramilitares.
Freddy Forero Requiniva	Inhabilitado por 15 años debido a hechos de corrupción.
Luis Eduardo Ataya Arias	Investigado por prevaricato. Absuelto por la Corte Suprema.

13 Luis Eduardo Ataya y Freddy Forero fueron investigados por hechos diferentes a nexos con grupos armado. Ataya fue absuelto por la Corte Suprema.

14 De acuerdo con información de *Human Rights Watch* (2020), tras el Acuerdo de Paz firmado en el 2016, el grupo disidente Frente Décimo Martín Villa se disputa el poder con el ELN en ese territorio.

Nombre	Situación
José Facundo Castillo	Preso en la cárcel La Picota por prevaricato y nexos con el ELN.
Ricardo Alvarado Bestene	Procesado por prevaricato y nexos con el ELN. En prisión domiciliaria.
José Facundo Castillo	Preso en la cárcel La Picota por prevaricato y nexos con el ELN.

Nota: Tabla basada en la publicación “Arauca, con nuevo gobernador y viejos problemas: corrupción, ELN y olvido estatal”, Gutiérrez, 2023.

Por otro lado, en un informe que relaciona los recursos de regalías y los altos niveles de corrupción en Arauca, la [Contraloría General de la República \(2018\)](#) alerta que, aunque en el Registro Único de Proponentes están registrados múltiples candidatos, existe un alto porcentaje de contratos desarrollados sin pluralidad de oferentes:

la mayor parte de la contratación, el 77,4%, se hace por concurso (licitaciones públicas, concurso de méritos, selección abreviada y mínima cuantía), y el 22,6% por contratación directa. Pese a ello, el 83% de la contratación por concurso se realiza con un único oferente, y el 9% con apenas dos oferentes. La situación es más crítica en los municipios que en la gobernación, pues en ellos estos porcentajes son del 90% (un oferente) y el 11% (dos oferentes) ([Contraloría General de la República, 2018, p. 30](#)).

Informes como los emitidos por la CGR; medios de comunicación, como *Razón Pública*¹⁵ y, organizaciones como Crudo Transparente¹⁶ evidencian que las regalías recibidas por concepto de explotación petrolera han tenido un impacto negativo en la administración y el buen gobierno. El departamento, así como otros territorios receptores de regalías en el país, ha contado con pocos estímulos para abordar procesos de planeación estructurados orientados a la generación de nuevos recursos. Al respecto, [Giraldo y Largo \(2020\)](#) señalaban que

hay una disminución en el puntaje del Índice de Desempeño Municipal, cuando las entidades territoriales reciben más recursos por concepto de regalías. Esta pérdida en el MDM está dada por 4 puntos cuando aumenta en una unidad la proporción de regalías (p. 61).¹⁷

15 Ampliar en <https://razonpublica.com/arauca-el-saqueo-de-las-regalias-entre-el-eln-los-paramilitares-y-los-politicos/>

16 Ampliar en <https://crudotransparente.com/2019/10/25/manejo-de-regalias-y-corrupcion-en-arauca/>

17 De acuerdo con Portal Territorial, Índice de Desempeño Municipal es una medición que también se aplica a departamentos y tiene como objetivo evaluar a los territorios de acuerdo con su capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales.

En este sentido, se encuentra que, en efecto, en Arauca las regalías han tenido un lugar central en las finanzas públicas (Tabla 3), lo cual también impacta en el comportamiento de toda la economía. Se encuentra que Arauca recibe cada vez menos recursos de regalías.¹⁸ En la Tabla 3, del total de ingresos del departamento, solo el 34.4 % corresponde a las regalías para el año 2011, cifra que disminuye sensiblemente en el 2017 al llegar apenas a 12.1 %, lo cual implica menor inversión en el territorio.

Tabla 3

Departamento de Arauca, distribución de regalías sobre los ingresos totales 2011-2017 (cifras en millones de pesos)

		2011	Regalías/ Ingresos Totales 2011 (%)	2017	Regalías/ Ingresos Totales 2017 (%)
Gobernación	Ingresos totales	732,414		572,665	
	Regalías	277,841	37.9	96,425	16.8
Municipios	Ingresos totales	356,906		450,560	
	Regalías	96,624	27.1	27,637	6.1
Total	Ingresos totales	1,089,320		1,023,226	
Departamento	Regalías	374,465	34.4	124,062	12.1

Nota: Tomado de *Resultados del SGR. Informes departamentales* (Contraloría General de la República, 2018).

En la Tabla 3 se observa cómo disminuye la cantidad de recursos de regalías que recibe Arauca y permite evidenciar el importante peso que tenían en las finanzas departamentales antes de la reforma al Sistema General de Regalías (SGR) y de la caída de la producción petrolera (Sarmiento, 2015). Dado el peso de las regalías, las administraciones del departamento se concentran en ellas y limitan su gestión para generar recursos propios diferentes a los que llegan por el petróleo, los ejercicios de planeación son limitados y la institucionalidad está atravesada por la corrupción (Giraldo y Largo, 2020). A saber, la capacidad para recolectar impuestos es un indicativo de la fortaleza institucional de las

18 Esto como consecuencia, entre otros factores, de la reforma al Sistema General de Regalías que modificó la forma en que los territorios acceden a los recursos de regalías y de la disminución en la producción de petróleo del departamento.

entidades territoriales para planearse. En este sentido, de acuerdo con la CGR, se evidencia el nivel de *pereza fiscal*¹⁹ de Arauca que ocupa el puesto 21 en el país,²⁰ lo cual muestra que el territorio no fomenta la descentralización fiscal real, requisito fundamental para la construcción de modelos de desarrollo propios sustentados en la planeación (Contraloría General de la República, 2018).

Sobre la importancia de las capacidades de las entidades territoriales sustentadas en la capacidad de gestión de recursos, Gutiérrez (2011) apunta que la IDC es una oportunidad para que municipios y departamentos sean medidos:

el acercarse a la cooperación internacional es un ejercicio calificativo de hasta donde se puede llegar en la gestión no sólo en cuestión de recursos, sino en la capacidad de mostrar resultados concretos. Más que observarla como una salida, es una gran oportunidad la que tienen los entes territoriales para poder encarar lo que se les presenta en cuanto a la evaluación y medición de sus capacidades de respuesta ante las demandas locales y solicitudes de los ciudadanos (Gutiérrez, 2011, p. 74).

Arauca, así como los demás departamentos petroleros, se opuso a la reforma al SGR que dio paso a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) (Franco y Prieto, 2017), pues no solo disminuiría la cantidad de recursos recibidos, sino que estos deberían ser ahora gestionados a través de los órganos colegiados, lo cual era un reto importante para un territorio que no estaba habituado a la planeación y que, inicialmente, no tenía las herramientas necesarias para formular estos proyectos.

Oportunidades y retos de las administraciones de Arauca en materia de cooperación internacional descentralizada

Dado que la intención de este artículo es determinar el desarrollo de la IDC en Arauca, no se discute aquí sobre los instrumentos de medición. Por el contrario, se enfatiza en la IDC Arauca que desde que es convertido en departamento ha presentado unas características políticas y socioculturales que lo han mantenido inmerso en el conflicto que se vive en el país; pero, a su vez, posee una gran riqueza minera. En la Figura 1 se ubica espacialmente a dicho departamento fronterizo.

19 Se denomina así a la falta de gestión activa de parte de las entidades territoriales para recolectar impuestos.

20 Siendo la primera posición el departamento con mayor recaudo per cápita.

Figura 1
Ubicación geográfica de Arauca



Nota: Tomado de Parés-Casanova, Salamanca, Caviedes, Brando (2024, p.2).

Se retoman los elementos destacados por Denisse Grandas y Juan Pablo Prado (2017). Estos autores realizan el análisis a partir de 11 variables; sin embargo, para el presente caso se hizo una selección acorde con lo observado en el territorio, en el periodo de estudio. Por ejemplo, dado que se sabe que no existe un profesional, institución o comité con funciones exclusivas en materia de CI, nacional, no se puede estudiar el cumplimiento de sus objetivos o su nivel de articulación y, en consecuencia, carece de sentido incluir elementos para su estudio.

Por otro lado, el contexto del departamento hace que sea difícil acceder a información relativa a algunos municipios, bien porque es riesgoso llegar al territorio (dada la situación de conflicto) o bien porque los datos no existen o no se encuentran disponibles. Incluso, la misma gobernación impone barreras de acceso a la información y tiene serias carencias en cuanto al manejo de su archivo que resultan en una vulneración del derecho de acceso a la información.²¹ Por esto, los municipios de Arauca no estuvieron en el foco de esta búsqueda de información, aunque se logró encontrar una valiosa experiencia en el municipio de Arauquita, que se detallará más adelante.

²¹ En esta investigación se pudo constatar que las rutas para acceder al archivo no son claras para los funcionarios y solo tras múltiples escritos y visitas a las instalaciones se logró acceder a algunos de los documentos que se encuentran a cargo de un consorcio.

Así, los tres elementos base para la discusión son los que señalan [Grandas y Prado \(2017\)](#). Respecto al primero, la inclusión de los temas de CI en el Plan de Desarrollo Departamental debe recordarse que la planeación es un elemento fundamental en la CI, ya que este proceso empieza con la voluntad política de actores relevantes en el territorio. Los planes de desarrollo son la principal herramienta de planificación y se constituyen además en la manifestación de la voluntad política de los mandatarios. De esta manera, su revisión es un primer elemento para analizar el nivel de desarrollo de la CI. La Ley de Transparencia (2011) hizo obligatoria la presentación de informes de gestión de las administraciones, por lo que a partir del 2011 se cuenta también con este insumo para medir el cumplimiento de los compromisos asumidos por las personas gobernadoras ([Ley 1474, 2011](#)).

En la Tabla 4 se presenta un resumen de la forma en que las personas gobernadoras, en el periodo de estudio, abordaron la CI.

Tabla 4

Inclusión de los temas de cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Departamental

Nombre	Descripción
Luis Alfredo Colmenares Chía	Proyectos específicos relacionados con el vecino Estado Apure, Venezuela.
José Vicente Lozano Fernández	Proyectos específicos relacionados con el vecino Estado Apure, Venezuela.
Gustavo Carmelo Castellanos Beltrán	Proyectos específicos relacionados con el vecino Estado Apure, Venezuela.
Héctor Federico Gallardo Lozano	Estructuró el Plan Fronteras, al cual le asignó recursos y estuvo orientado a la integración y desarrollo fronterizo, cooperación binacional, el desarrollo comercial binacional y la creación de una Comisión de Vecindades.
Julio Enrique Acosta Bernal	Se refiere a la cooperación internacional como una fuente de financiamiento para suplir recursos faltantes.
Freddy Forero Requiniva	Plantea la elaboración de una agenda de trabajo en materia de cooperación internacional, pero no se encuentra evidencia de ningún avance.
Luis Eduardo Ataya Arias	Lo relativo a cooperación internacional es una transcripción de lo planteado por Forero. Sin embargo, se encontró evidencia de la ejecución de un proyecto en la materia.

Nombre	Descripción
José Facundo Castillo Cisneros	Plantea como meta la cofinanciación de proyectos con recursos internacionales.
Ricardo Alvarado Bestene	Presenta y desarrolla el proyecto N.º 321 del 2017, una caracterización de los agentes de cooperación presentes en el territorio, además se buscó capacitar a actores departamentales en la gestión de cooperación internacional.
José Facundo Castillo Cisneros	En este mandato, la migración de personas venezolanas era ya prioridad incluso en el nacional, por lo cual Castillo centró la atención en los actores presentes en el territorio y se crearon instancias de comunicación estos actores. Sin embargo, todo esto fue orientado a atender las problemáticas que se presentaban por el aumento de la migración.

Nota: construcción propia a partir de información recopilada de los Planes de Desarrollo Departamentales.

En este punto, se puede evidenciar que el grueso de las personas gobernadoras ha conocido de la existencia de la IDC y parecen saber que allí hay una oportunidad para conseguir recursos y desarrollar proyectos; sin embargo, la mayoría de las administraciones la ven como una bolsa con dinero, que usan para justificar la consecución de recursos adicionales y hacer promesas infladas, pero la gestión es muy débil o limitada.

El segundo se relaciona con la legislación y la formalización de la IDC. Al respecto debe anotarse que el Decreto N.º 493 del 2014 crea el Comité Departamental de Cooperación Nacional e Internacional de Arauca, como una respuesta al tema migratorio que venía cobrando cada vez mayor relevancia en el territorio (2022). Este Comité trabaja de la mano con APC Colombia, el Equipo Local de Coordinación, además del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos [GIFMM] y otros actores públicos y privados del departamento. Este es un esfuerzo por articular las diferentes instancias orientadas a la CI (2022). Lo establecido en el Decreto N.º 493 del 2014 es la única evidencia de normativa relacionada con la IDC en Arauca.

El tercero es la existencia de un espacio de coordinación y gestión departamental. En Arauca existe el Comité Departamental de Cooperación Nacional e Internacional y es la única evidencia encontrada de espacio de coordinación y gestión de la CI. Es importante señalar cómo la atención a los flujos migratorios provenientes de Venezuela fue un escenario que contribuyó a que el departamento cambiara su visión sobre las agencias humanitarias y la

CI, al entender la importancia del diálogo con ellas, de la caracterización de los actores del territorio y del trabajo articulado incluso con otras instituciones y comités nacionales.

APC Colombia (2021) realizó mesas técnicas y planes de trabajo territoriales en Arauca con representantes de la gobernación, para buscar la alineación y coordinación de la CI, articulándola según lo establecido en la ENCI. Sin embargo, [Grandas y Nivia \(2012\)](#) señalan la importancia de que, además de los espacios de coordinación y dirección, existan profesionales o instituciones con funciones específicas relativas a la CI y asignación de recursos, de manera que esta tenga prioridad en la agenda departamental.

Aquí no se encontraron evidencias de la existencia de una entidad o una persona funcionaria responsable directamente de la CI. De hecho, Juan Carlos Araújo (comunicación personal, 26 de octubre del 2022) comenta que “cuando los proyectos que llegan al territorio y requieren apoyo de la gobernación, se van integrando en una secretaría de acuerdo con el sector”. La Secretaría de Planeación Departamental es la que encabeza la agenda de cooperación, pero, como ya se ha señalado antes, no está articulada con otros actores/instituciones para liderar, o al menos registrar los proyectos adelantados en el territorio bien sea con recursos de CI u orientados a su institucionalización.

Ejemplo de ello es el proyecto Biocarbono Paisajes Sostenibles de la Orinoquía, administrado por el Banco Mundial, que cuenta con recursos de cuatro países (Araújo, comunicación personal, 26 de octubre del 2022). En este caso, la Secretaría de Agricultura y Medioambiente Departamental y el municipio de Arauquita están articulando acciones para el desarrollo de este proyecto en el territorio. Se espera que después de un trabajo con diversas instituciones, el territorio pueda recibir recursos por bonos de carbono. No obstante, en este caso, el papel de la gobernación se limita a ser receptora del proyecto en la secretaría respectiva y no se evidencian esfuerzos por potencializar al territorio en este sentido para seguir atrayendo este tipo de recursos (Araújo, comunicación personal, 26 de octubre del 2022). Así como este, se han trabajado otros proyectos en el departamento con recursos de CI, pero hay evidencia de experiencias ocurridas en el territorio en las cuales la administración departamental estuvo al margen y no apoyó los proyectos.

La investigación evidenció que el caso más significativo de IDC tuvo lugar en el municipio de Arauquita, durante la administración del alcalde Orlando Ardila. En este mandato, y de acuerdo con la legislación entonces vigente, los recursos que recibían los municipios estaban anclados a las decisiones de la gobernación ([Gutiérrez Lemus, 2010](#)). Ardila (comunicación personal, 20 de octubre

del 2022) comenta que “las diferencias políticas con el gobernador de turno llevaron a que se tuviera que buscar otras fuentes de recursos para ejecutar el plan desarrollo”. De hecho, versiones noticiosas ([El Tiempo \(1995\)](#) y [\(1997\)](#)), así como la *Gaceta Oficial* del Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (1996), permiten verificar que se construyeron 40 casas en Arauquita con recursos de CI. Además, “se logró la adecuación del alcantarillado y se realizó una experiencia de intercambio cultural con jóvenes de España” (Ardila, comunicación personal, 20 de octubre del 2022). Esto puede enmarcarse en lo que [Grandas y Prado \(2017\)](#) denominan la cooperación informal, en la medida en que se trató de la ejecución de proyectos sin que mediara la creación de instancias, instituciones o legislación alguna para el mantenimiento de esta relación. En consecuencia, una vez finalizado el mandato de Ardila el vínculo se rompió y desde entonces no se evidencia esfuerzos para su restablecimiento.

En el caso del departamento de Arauca, se encontró que las limitaciones que se presentan en el marco legal también influyen en la comprensión sobre la IDC que pueden tener las personas mandatarias locales. ¿Qué es? ¿Qué oportunidades representa? ¿cómo se accede?, entre otras interrogantes.

El inestable contexto político del departamento de Arauca, en el que pocas personas gobernadoras logran terminar sus mandatos, presenta un reto aún mayor para la IDC. Esta requiere planeación y los resultados solo se ven de mediano a largo plazo. Esta requiere planeación y los resultados solo se ven de mediano a largo plazo. Por lo tanto, en estricto sentido esta investigación bastante descriptiva da cuenta no solo de lo que ocurre en un territorio con las características de Arauca, sino que se convierte en un caso de especial interés de estudio porque en él confluyen múltiples factores que deben abordarse desde la gestión administrativa y con voluntad política. Claramente no es una buena práctica, es un buen caso de estudio.

Lo cierto es que APC Colombia apoya a los municipios y departamentos en la construcción de las hojas de ruta propias, para coordinar los proyectos con las prioridades del territorio, estableciendo espacios de conversación y sistematizando la información disponible (2021), pero el trabajo es incipiente en las instituciones territoriales. Y es la IDC fundamental para el establecimiento de capacidades en las entidades territoriales y para que las mismas OSC interactúen para abordar sus propios problemas y todos sean promotores de su propio desarrollo.

Referencias

- Abril Caballero, D. Y. (2022). *En Arauca se desarrolló la tercera y última mesa del año del comité de cooperación Internacional*. <https://arauca.gov.co/en-arauca-se-desarrollo-la-tercera-y-ultima-mesa-del-ano-del-comite-de-cooperacion-internacional/>
- Acción Social. (2008). *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC]. (2018). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/Documento%20ENCI%20espan%CC%83ol.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC]. (2021). *Informe de gestión 2020*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-02/Informe%20Gesti%C3%B3n%202020%20.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC]. (2022). *Informe de gestión 2021*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-06/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202021%20APC-Colombia%20V1.pdf>
- Constitución Política de Colombia. Arts. 189 y 289. 1991 (Colombia).
- Contraloría General de la República. (2018). *Resultados del SGR - Informes departamentales – 7. Arauca*. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/994031/informes_regalias_deptales_07_arauca_FINAL_WEB.pdf/db41aaf0-be17-738e-e2f2-6f3f8130d679?t=1664899288618
- Delgado Caicedo, J. (2017). *The role of cities in the foreign policy of emerging powers: The cases of Bogotá, Colombia and Johannesburg, South Africa* [Tesis de doctorado, University of Cape Town]. <https://open.uct.ac.za/server/api/core/bitstreams/8395e8e8-1849-4e56-82f2-6c345b1c85b8/content>
- Echandía, C. (2015). *El ABC del ELN. Evolución del Frente de Guerra Oriental (territorialidad, iniciativa armada y relación con la población y las economías ilegales)*. Fundación Ideas para la Paz. <https://storage.ideaspaz.org/documents/553e5e1a837cd.pdf>
- El Tiempo. (1995). *España invierte en Arauquita*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-454695>
- El Tiempo. (1997). *Casas españolas*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-589746>

- Franco, J. y Prieto, Y. (2017). *Informe: Percepción de líderes sociales sobre las regalías en Colombia*. <https://crudotransparente.com/2017/10/03/informe-percepcion-de-lideres-sociales-sobre-las-regalias-en-colombia/>
- Generalitat Valenciana. (1996). *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*. No. 2878. https://dogv.gva.es/datos/1996/11/27/pdf/dogv_2878.pdf
- Giraldo Giraldo, M. C. y Largo Álvarez, C. C. (2020). Los pecados de las regalías en Colombia: impacto en el buen gobierno local. *Cuadernos de ciencias políticas*, (11), 42 – 65. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/30792/cuaderno_ciencias_politicas_11_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gobernación de Arauca. (2020a). *Ordenanza 09 de 2020 “Por la cual se adopta el Plan Participativo de Desarrollo Departamental ‘Construyendo Futuro’ 2020 – 2023”*
- Gobernación de Arauca. (2020b). *Ordenanza 039 de 2020 “Por medio de la cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y gastos del departamento de Arauca para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2021”*. https://arauca.gov.co/wpfd_file/ordenanza-no-039-de-2020/
- Grandas Estepa, D. y Nivia Ruiz, F. (2012). *Guía práctica para el establecimiento de relaciones de cooperación internacional descentralizada para municipios en Colombia*. https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_guia_practica_para_el_establecimiento_de_relaciones_de_cooperacion_descentralizada_para_municipios_en_colombia.pdf
- Grandas Estepa, D. y Prado Lallande, J. (2017). La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *Oasis*, 25, 159-186. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4923/5871>
- Gutiérrez Lemus, O. J. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. *Análisis político*, 69, 3-34. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000200001
- Gutiérrez Ossa, J. A. (2011). La cooperación descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 6(12). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000200004
- Gutiérrez Roa, É. (2023). Arauca, con nuevo gobernador y viejos problemas: corrupción, ELN y olvido estatal. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/quien-es-wilinton-rodriguez-el-nuevo-gobernador-de-arauca-sus-lios-judiciales-y-sus-retos-en-el-cargo/>

- Human Rights Watch (2020). “Los guerrilleros son la policía” Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure. <https://www.hrw.org/es/report/2020/01/22/los-guerrilleros-son-la-policia/control-social-y-graves-abusos-por-parte-de#:~:text=Un%20polic%C3%ADa%20indic%C3%B3a%20Human,grupos%20armados%20han%20sido%20limitadas.>
- Ley 1474 de 2011. (2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. 12 de julio de 2011. D.O. No. 48128.
- Parés-Casanova, P. M.; Salamanca-Carreño, A.; Brando, P.; Caviedes, D. Different Carapace Asymmetry among Sexes in Wild Red-Footed Tortoise *Chelonoidis carbonarius* Spix 1824 (Testudines: Testudinidae). Preprints 2024. <https://www.preprints.org/manuscript/202401.0088/v1> DOI: 10.20944/preprints202401.0088.v1
- Rolandi, M. L. (2020). La cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada en el marco de la Red Mercociudades. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*. (17). <https://revista.cigob.net/numero-especial-relaciones-internacionales/articulos/la-cooperacion-sur-sur-y-la-cooperacion-descentralizada-en-el-marco-de-la-red-mercociudades/ver-online/>
- Romero, M. (2006). La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, Año 2005. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Sarmiento Anzola, L. (2015). *Arauca 1983-2015. Fin de un ciclo histórico y transición incierta*. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/Arauca-y-el-Petroleo-Libardo-Sarmiento.pdf>
- Vargas Hernández, J. (2007). Crisis de la gobernabilidad del Estado-Nación. <https://www.ub.edu/geocrit/9porto/jvargas.htm>
- Verdad Abierta. (2016). *Los contratos del ELN con la gobernación de Arauca*. <https://verdadabierta.com/los-contratos-del-eln-con-la-gobernacion-de-arauca/>

