

1-1-2017

# Dinámica de los recursos gestionados por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

Eileem Cristina Achury Mora  
*Universidad de La Salle*

Follow this and additional works at: [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones)

---

## Citación recomendada

Achury Mora, E. C. (2017). Dinámica de los recursos gestionados por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Retrieved from [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones/7](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/7)

This Trabajo de Grado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

Dinámica de los recursos gestionados por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

Eileem Cristina Achury Mora

Informe académico final de prácticas y pasantías

Tutora: Suelen Emilia Castiblanco. MSc

Universidad de La Salle  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Programa de Negocios y Relaciones Internacionales  
Bogotá D.C.  
2017

## Tabla de Contenido

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 3  |
| PROBLEMÁTICA DE PROFUNDIZACIÓN .....   | 5  |
| Pregunta de profundización .....   | 7  |
| Objetivo General .....   | 7  |
| Objetivos específicos.....   | 7  |
| METODOLOGÍA .....  | 8  |
| MARCO DE REFERENCIA .....  | 10 |
| Cooperación internacional.....   | 11 |
| Mecanismos de cooperación.....   | 14 |
| Posacuerdo .....   | 16 |
| Posacuerdo y cooperación internacional.....  | 19 |
| GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR PARTE DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL POSACUERDO ..... | 20 |
| Razones para la esperanza: el anuncio de los acuerdos de paz (2011).....   | 22 |
| Dudas sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo con las FARC (2012) .....  | 24 |
| La campaña presidencial 2014 – 2018: “Un voto por la paz o en contra de ella” (2013).....                                      | 26 |
| La ratificación de la intención de paz por parte del pueblo colombiano (2014).....   | 28 |
| La cercanía del fin de las negociaciones (2015) .....  | 29 |
| Un año de logros y tensiones (2016) .....  | 30 |
| El fin del conflicto armado con las FARC es solo el inicio del posacuerdo (2017) .....   | 31 |
| CONCLUSIONES .....   | 34 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....   | 36 |

## **INFORME ACADÉMICO FINAL DE PRÁCTICAS Y PASANTÍAS**

### **DINÁMICA DE LOS RECURSOS GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ CON LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA (FARC)**

#### **INTRODUCCIÓN**

Los conflictos armados se caracterizan por los ataques deliberados contra civiles, incluidos los trabajadores de la asistencia humanitaria; la transgresión generalizada de los derechos humanos; las violaciones y otros delitos sexuales, utilizados como arma de guerra contra mujeres y niños; así como el desplazamiento forzado de cientos de miles de personas ( Organización de las Naciones Unidas, 2013).

De forma indudable, el pasado y presente de Colombia han estado marcados por el conflicto armado que vive el país desde la mitad del siglo XX. Este fenómeno ha producido cambios profundos en la estructura económica, social y política del país, entre estos, uno de los más notables tiene que ver con la inserción de Colombia al entorno internacional como un actor de renta media, con problemas socio – políticos y, por estas razones, demandante de la ayuda de otros integrantes pertenecientes al sistema internacional con mayores niveles de desarrollo, que recibió en la forma de desembolsos de créditos o donaciones.

La situación anterior convirtió a Colombia en un receptor frecuente de ayuda internacional, posición que se mantuvo hasta la primera década del 2000, cuando gracias a la adhesión del país a la Declaración de París<sup>1</sup>, los recursos provenientes de fuentes internacionales disminuyeron sustancialmente. Sin embargo, en 2012 con el anuncio por parte del gobierno de Colombia, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, del inicio de la fase pública de conversaciones con las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia (FARC), uno de los actores más importantes en el conflicto armado, la red de cooperación internacional se reactivó y Colombia de nuevo empezó a recibir recursos, esta vez para el posconflicto.

Esta nueva ola de ayudas se orienta al diseño de estrategias para la abolición del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, en donde la comunidad internacional brinda acompañamiento técnico y financiero, con el objetivo de prevenir futuros conflictos y construir la paz, a

---

<sup>1</sup> La Declaración de París 2005, es un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. Colombia se adhirió a esta Declaración en 2007.

4través de iniciativas que atiendan los efectos de la violencia directa y promuevan el desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana (Cooperación internacional y el conflicto, 2011).

Uno de los sectores involucrados en esta dinámica de la cooperación internacional en el marco del posacuerdo es el de la salud, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), y particularmente del Grupo Cooperación y Relaciones Internacionales (GCRI). Esta dirección del Ministerio se encarga de gestionar alianzas e iniciativas de cooperación internacional, hacer seguimiento a los compromisos nacionales e internacionales en materia de salud y apoyar el posicionamiento de los intereses estratégicos del país en el ámbito regional y global (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). Debido al posacuerdo, el Ministerio ha empezado a gestionar recursos que permitan el desarrollo de este y contribuyan al mantenimiento de una paz estable y duradera.

Como producto de la práctica que se realizó en el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en el área del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales desde el 1 de septiembre del 2016 hasta el 1 de marzo del 2017, se llevaron a cabo actividades como: un mapeo de las ofertas de la cooperación internacional hacia el sector salud en el mes de diciembre, asimismo se desarrolló un mapeo de ofertas de cooperación internacional orientada al sector salud y, un mapeo de cooperación internacional enfocada en el posacuerdo, como eje temático central de reuniones del MSPS en compañía de diversos actores internacionales. A partir de este trabajo, se identificó la necesidad de analizar el comportamiento de la cooperación internacional por parte del MSPS y los diferentes actores del sistema internacional, en el marco del posacuerdo.

Por otro lado, en el transcurso de la pasantía se elaboró un manual de gestión de convenios de cooperación internacional, el cual beneficia a todas las áreas pertenecientes del MSPS y facilita la gestión de los convenios de cooperación internacional que el MSPS adelanta, con el propósito de movilizar recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros para el fortalecimiento de las capacidades del sector salud. Finalmente, en una base de datos se unificó la información de las actividades ejecutadas por los integrantes del GCRI, en donde se especifican los proyectos, los convenios, las hojas de ruta, los memorandos de entendimiento y las rutas de aprendizaje que se llevan a cabo con los diferentes actores internacionales.

Con base en las actividades anteriores, relacionadas con el campo de la cooperación y con el propósito de vincular el ejercicio profesional y académico, el presente informe tiene como objetivo estudiar las dinámicas de la cooperación internacional antes y después del proceso de paz en La Habana, tomando como referencia el periodo 2011 y principios del 2017, puntualmente en lo que se refiere a los

recursos gestionados por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para esto, el informe se encuentra estructurado en cuatro apartados, en primer lugar, se presenta un marco de referencia de orden conceptual y legal, que permite entender los criterios para la administración de la ayuda internacional, en segundo lugar, se presenta una matriz de seguimiento a los mecanismos<sup>2</sup> de gestión de la Cooperación Internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, para finalmente, analizar el comportamiento de estos y así concluir con los resultados de la investigación.

## **PROBLEMÁTICA DE PROFUNDIZACIÓN**

Durante el transcurso de la firma del acuerdo del proceso de paz y en lo pactado en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se establecieron planes nacionales financiados y promovidos por el Estado, destinados al desarrollo rural integral para la

---

<sup>2</sup> Los mecanismos de acceso a la cooperación surgen con el propósito de orientar y facilitar la gestión de los convenios de Cooperación Internacional, para movilizar recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros que fortalezcan las capacidades del sector salud a través de proyectos, memorandos de entendimiento, rutas de aprendizaje y convenios.

provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, con el objetivo de generar bienestar y buen vivir a la población rural víctima, así como a victimarios del conflicto armado interno en el país (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

De forma puntual, el GCRI del Ministerio de Salud y Protección Social juega un papel fundamental en la consecución de recursos orientados a la promoción de la salud, uno de los servicios públicos básicos mencionados previamente. La ayuda internacional que gestiona el GCRI gira en torno a ciertos ejes temáticos, a saber, el VIH y Sida y otras infecciones de transmisión sexual (ITS), salud mental y psicosocial, salud materna, medicina preventiva y general, métodos anticonceptivos, seguridad alimentaria. Esto, con el propósito de acercar la oferta de la cooperación internacional en salud a todas las comunidades vulnerables del país, logrando así una mejora de la calidad de este servicio público (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En el marco del posacuerdo, el trabajo del GCRI es fundamental debido al incremento en las necesidades de consecución de recursos para la atención a la población víctima del conflicto, así como a los desmovilizados de la guerrilla de las FARC. Esto se evidenció, por ejemplo a través del instrumento de política pública CONPES 3850 que creó el “Fondo Colombia en Paz”<sup>3</sup>, este fondo será la contraparte de cuatro fondos internacionales relacionados con el posacuerdo, donde la mayoría de países donantes pondrán sus recursos de cooperación para el país, estos son: Fondo de las Naciones Unidas para el Posconflicto, Fondo de la Unión Europea para el Posconflicto, Fondo para la Paz y el Posconflicto por parte del Banco Mundial, por último, el Fondo Colombia Sostenible administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lo anterior, permite evidenciar que las dinámicas de cooperación internacional cambiaron en función del posacuerdo, generándose nuevos apoyos por parte del sistema internacional, para llevar a cabo el desarrollo y el mantenimiento de una paz duradera y estable.

Igualmente, las necesidades de salud en el tema de posacuerdo no se restringieron solamente a lo que está previsto en los acuerdos de La Habana, también se tiene como eje central una agenda que se debe desarrollar para preparar al país y al sector para afrontar de una mejor manera estas necesidades prioritarias tales como salud pública, sistemas y servicios de salud, enfermedades crónicas no transmisibles, salud materna y perinatal, y las enfermedades transmisibles.

Esto llevó a la fase de alistamiento en donde fue primordial el apoyo de la cooperación internacional en los aspectos transversales, tales como la asistencia técnica para realizar estudios de costos

---

<sup>3</sup> Este define el marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz, como el eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera.

de la implementación de lo acordado en materia de salud y el intercambio de experiencias internacionales con países de América Latina que han atravesado transiciones al posconflicto como el Salvador, Nicaragua y Guatemala.

En concordancia con lo anterior, el propósito de este informe académico es identificar y documentar los cambios en la cooperación internacional antes y después de la firma del último acuerdo del Proceso de Paz, dado que el GCRI gestiona recursos orientados a la salud en campos tan diversos, este trabajo se centró en estudiar solo aquellos mecanismos de cooperación internacional tales como proyectos, acuerdos, hojas de rutas, ayudas humanitarias y memorandos de entendimientos que involucren de forma directa elementos asociados al posacuerdo. Dichos mecanismos son orientados a apoyar a víctimas y victimarios del conflicto armado, escasos de salud.

### **Pregunta de profundización**

¿Cuál ha sido la dinámica en la gestión de la cooperación internacional para el posacuerdo<sup>4</sup>, por parte del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales, desde el inicio de las negociaciones de paz hasta la firma del acuerdo final con las FARC?

### **Objetivo General**

Identificar las dinámicas de la gestión de cooperación internacional para el posacuerdo, por parte del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales (GCRI), desde el inicio de las negociaciones de paz hasta la firma del acuerdo final con las FARC en la firma de los mecanismos sobre salud.

### **Objetivos específicos**

1. Establecer un marco conceptual y legal de la cooperación internacional en el sector salud para Colombia.
2. Construir una matriz de seguimiento de los mecanismos de gestión de la cooperación internacional por parte del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales (GCRI) en el transcurso del 2011 hasta principios del 2017, para identificar la dinámica en la gestión de la cooperación internacional para el posacuerdo, por parte del GCRI, desde el inicio de las negociaciones de paz hasta la firma del acuerdo final con las FARC.

---

<sup>4</sup> Dado el amplio acervo de mecanismos de cooperación internacional orientados a temas de salud, para este trabajo solo se seleccionarán los que declaran de forma explícita su orientación exclusiva a temas asociados con el posacuerdo y atención en sector salud para víctimas y victimarios.



3. Analizar las dinámicas de la gestión de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de las negociaciones de paz hasta la firma del acuerdo final con las FARC a partir del análisis de la matriz de seguimiento que se construyó.

## **METODOLOGÍA**

El trabajo de investigación tiene un enfoque cualitativo y cuenta con una estrategia metodológica de análisis y descripción de contenido, que abordó un asunto específico del campo de las relaciones internacionales como lo es la cooperación internacional, principalmente el tema de los mecanismos de acceso a ésta. Este enfoque es importante para el desarrollo del trabajo porque los métodos de

investigación cualitativa profundizan en casos específicos, su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de características fundamentales (Bernal, 2010).

Para alcanzar el primer objetivo de investigación, se hizo una revisión de literatura acerca de la cooperación internacional y su relación con el posacuerdo, esta información se extrajo de bases académicas especializadas como Science Direct, J-Stor, EBSCO, PROQUEST y Google Scholar; asimismo, se hizo una revisión de la legislación nacional en torno a aspectos de la cooperación internacional. Esta información se analizó a través de fichas de lectura.

En cuanto al segundo objetivo, se analizaron fuentes primarias como los documentos de carácter público del MSPS relacionados con el desarrollo de la cooperación internacional que lleva a cabo el Ministerio, tales como: el manual de gestión de convenios de la cooperación internacional, la base de datos del GCRI 2016-2017 e informes bimestrales del grupo. También se tomaron como base los proyectos e informes del MSPS que están en la vía del posconflicto como el proyecto del Modelo Integral de Atención Integral en Salud (MIAS), apoyo técnico para la implementación de Bancos de Leche Humana en Colombia y las zonas veredales en el proceso de paz, también documentos de carácter público como lo es el Acuerdo Final de Paz, y libros respecto a la cooperación internacional y al conflicto armado en Colombia tales como la construcción de la paz en tiempos de guerra y la cooperación internacional y el conflicto.

Con la información obtenida de estas fuentes de información, se construyó una matriz de seguimiento de los mecanismos de gestión de la cooperación internacional por parte del MSPS en el transcurso del 2011 hasta principios del 2017 que a su vez permitió realizar un análisis de las dinámicas de la gestión de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

Dicha matriz de seguimiento de la oferta de la cooperación internacional en el sector salud, está organizada por nueve campos como se muestra a continuación, primero los diferentes actores de la cooperación internacional, en este caso, los países pertenecientes al sistema internacional y algunos organismos internacionales que contribuyen a la colaboración internacional. De forma adicional, se identificaron los mecanismos de gestión de la cooperación internacional por parte del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales (GCRI) en el transcurso del 2011 hasta principios del 2017, tomando como base insumos del MSPS relacionados con la cooperación internacional en este periodo de tiempo determinado, tales como informes, proyectos, acuerdos y por último la base de datos del GCRI.

De igual forma, se tiene en cuenta el tipo y el nombre del mecanismo con el que se llevó a cabo la cooperación internacional, además se especifica la modalidad de la cooperación ya que puede ser técnica, financiera o ayuda humanitaria, que se utilizó para el desarrollo de los objetivos expuestos en los diferentes mecanismos, y por último se incluyó la cantidad exacta de los recursos ofertados por los actores al MSPS.

Finalmente, para abordar el tercer objetivo, se cruzaron los datos obtenidos en la matriz de seguimiento previamente descrita con reportes o noticias de periódicos tales como EL COLOMBIANO, EL ESPECTADOR y El País, que tuvieran como elemento común información respecto al conflicto armado en Colombia, el proceso de Paz en La Habana y la cooperación internacional para el posacuerdo y la atención en sector salud para víctimas y victimarios. Este cruce se hizo tomando como elementos principales el año, la intensidad del conflicto armado y los actores involucrados.

## **MARCO DE REFERENCIA**

En este apartado, se establece el marco conceptual y legal de la cooperación internacional en el sector salud para Colombia, además el contexto de la cooperación en el sistema internacional y sus antecedentes los cuales llevan a una aproximación conceptual en donde se contrastan diferentes autores, de igual forma los componentes que la cooperación deriva tales como: las modalidades y los mecanismos. Asimismo se presenta el marco legal de la cooperación internacional en Colombia y los artículos que la

hacen regir, también se estipulan las entidades estatales como: el Ministerio de Relaciones Internacionales y la Agencia Presidencial de la Cooperación Internacional de Colombia (APC, las cuales se crearon para la orientación de la política exterior del país.

Por otra parte, se realiza un acercamiento conceptual del posacuerdo desde la perspectiva de autores como: Rabasa y Chalk, Pécaut, Ripoll y Bermúdez. Además se toman algunos antecedentes de los procesos de paz en Colombia del siglo XX, con esto se hace un barrido histórico de los acuerdos de paz en el país. Con base en lo anterior, se relaciona el posacuerdo y la cooperación internacional en Colombia, y la participación de la comunidad internacional en esta fase importante para el país, adicionalmente, se analizan las alianzas y las nuevas estrategias por parte de entidades estatales como el MSPS y la APC para la colaboración al proceso de paz en La Habana.

### **Cooperación internacional**

El concepto de cooperación internacional es amplio e involucra diferentes perspectivas, tipos, mecanismos y actores. Este marco conceptual, tiene como objetivo presentar los enfoques más representativos sobre el tema con miras a un análisis de la información proveniente de fuentes primarias que se presenta en los apartados siguientes.

La importancia de la cooperación internacional ha cambiado a lo largo de la historia. Como muestra de ello, la Segunda Guerra Mundial trajo consigo secuelas políticas, económicas y sociales en la mayoría de países pertenecientes al sistema internacional, lo que promovió, a su final, el apoyo universal con el fin de minimizar los rezagos producto de las dos guerras mundiales, y prevenir futuros conflictos bélicos.

La materialización de los esfuerzos por la contribución entre países, se hizo palpable a partir de la creación de organismos internacionales, que tuvieron como objetivo fomentar la colaboración universal. El ejemplo más emblemático, es la Organización de Naciones Unidas, que tomó las banderas de la Sociedad de las Naciones Unidas, creada por el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, con el fin de determinar las bases para la paz y la reconstrucción de la relaciones internacionales de los actores de la Primera Guerra Mundial. Años más tarde, las grandes potencias fundaron La Organización de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945, con el consentimiento de 51 Estados Miembros y la firma de la Carta de las Naciones Unidas, con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional.

El panorama internacional, dio paso a nuevos escenarios que permitían el desarrollo de actividades en un marco de cooperación global, escenarios como la Conferencia de Bretton Woods, que tuvo como propósito establecer las nuevas reglas para las relaciones comerciales y financieras a través de

acuerdos, y donde, se crearon el Fondo Monetario Internacional, el cual busca fomentar la cooperación monetaria internacional, asimismo, se creó el Banco Mundial como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, actual Banco Interamericano de Desarrollo, juntos con la función contribuir al crecimiento y a la estabilidad del comercio internacional.

Otro antecedente de la cooperación internacional es el denominado Plan Marshall, que tuvo como objetivo el apoyo económico por parte de Estados Unidos a Europa occidental para su reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, y que también buscó eliminar las barreras arancelarias, establecer nuevos modelos de negocios y modernizar la industria. Esto se hizo para evitar la propagación del comunismo y consolidar la hegemonía política y comercial del capitalismo (Bleckwedel, 1952).

Ahora bien, es importante hacer una aproximación al concepto de la cooperación internacional. En ese sentido, se debe mencionar que no existe un consenso en cuanto a la definición e intencionalidad de la cooperación internacional, por ejemplo, Agudelo (2011, pág. 57) la define como “el desarrollo del subsistema de relaciones internacionales conformado por las políticas y las acciones de los actores públicos y privados para promover el desarrollo humano sostenible en el mundo como camino necesario hacia la paz y la seguridad internacional”.

Asimismo, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), define la cooperación internacional como:

“la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Es un concepto que comprende, diferentes modalidades de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo. Se fundamenta en los principios de solidaridad internacional, corresponsabilidad, trabajo de socios, interés mutuo, sostenibilidad, equidad y eficacia” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia, 2014).

Por otro lado, Escobar cuestiona el concepto de cooperación para el desarrollo señalando que este es “el resultado de un discurso vehiculado por tecnoestructuras como el Banco Mundial, encaminado a representar y reafirmar el poder de los países más industrializados y de las elites especializadas en el manejo técnico de la cooperación internacional” (Escobar, 2007, pág. 16).

Tomando en cuenta las definiciones anteriores, la cooperación internacional hace referencia a las ayudas económicas o técnicas que realizan los diferentes actores promoviendo un solo objetivo: impulsar

el progreso de todos los miembros del sistema internacional, el cual tiene como elemento fundamental el desarrollo de los intereses políticos, comerciales o geoestratégicos de las diferentes partes. Sin embargo, la cooperación internacional resulta en algunos casos una estrategia de poder impuesta por algunas potencias pertenecientes al sistema internacional, como lo expone Carlos Cortejoso (2009) en su libro, las relaciones de poder entre grandes potencias y organizaciones internacionales se circunscriben en componentes políticos, económicos e ideológicos para mantener sus intereses.

La cooperación internacional, se vio apoyada por la participación de otros actores como lo son las organizaciones públicas y privadas, entre las primeras están las instituciones multilaterales, como: los organismos internacionales de las Naciones Unidas, de la cual se deriva la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo Monetario Internacional (FIM), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA ), Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), además ONGS de la cooperación al desarrollo. Asimismo, los gobiernos de los países donantes y receptores, las administraciones públicas regionales y locales, las universidades, etc. (Centro de Cooperación al Desarrollo, 2010). Dentro de las segundas, se encuentran las ONG, fundaciones, empresas, y fondos.

Por otra parte, las modalidades de cooperación internacional se concretan en los recursos expuestos por los diferentes actores a través de diferentes canales de cooperación, tal como la **cooperación bilateral**, la cual consiste en la contribución oficial otorgada por países mediante sus embajadas o agencias de cooperación internacional. Ésta puede ser horizontal, si se genera entre países de igual nivel de desarrollo, o vertical si se otorga por un país desarrollado a otro país en desarrollo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Otra modalidad, es la **cooperación triangular**, ésta se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento en el cual se establece una “relación entre tres actores, un oferente de cooperación o socio donante, además un país de renta media, que actúa igualmente como socio donante y por último un socio receptor de una país de menor nivel de desarrollo; esta colaboración agregada aprovecha las ventajas y capacidades de cada socio haciendo más eficiente y eficaz la transferencia de recursos” (Galan & Calvo, 2011, pág. 36).

De igual forma, se observa la modalidad de la **cooperación multilateral**, ésta es otorgada por organismos internacionales, regionales y subregionales, en los cuales participan varios países con intereses determinados de carácter político, regional o sectorial fortaleciendo sus capacidades nacionales en materia

de desarrollo sostenible (Cancillería de Colombia, 2016). Asimismo, se tomó en cuenta la definición expuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (2014), que define la **cooperación técnica**, como el fortalecimiento institucional, a través de una transferencia de conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales y se lleva a cabo mediante asistencia técnica, becas, pasantías, misiones, cursos, entre otros mecanismos.

En esta misma línea, se encuentra la **cooperación descentralizada**, la cual implementan los gobiernos locales y regionales de manera directa, sin intermediación de los Estados centrales u organismos multilaterales. “Tiene la ventaja de abarcar un espectro más amplio de alternativas debido a la gran diferenciación existente entre los lineamientos de política, sectores y áreas geográficas priorizadas por los gobiernos locales de los países industrializados” (Monje, 2014, pág. 22).

Otra modalidad de cooperación internacional es la **financiera**, que depende de la asignación de recursos financieros y puede ser reembolsable mediante créditos, cuyo trámite de aprobación y contratación en Colombia es el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Finalmente, está la **ayuda humanitaria**, que a través de algunas medidas, acciones o programas cumplen un objetivo en general, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, proteger la vida y la dignidad de las personas y comunidades afectadas por desastres naturales o conflictos armados (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

### **Mecanismos de cooperación**

Por otro lado, es necesario referenciar otro componente de la cooperación internacional para poder analizar los resultados obtenidos por el GRCI del MinSalud, los mecanismos o los principales instrumentos jurídicos a través de los cuales se materializan los recursos, que son:

| <b>Mecanismos</b> | <b>Definición</b>   |
|-------------------|---|
| <b>Proyecto</b>   | Conjunto de acciones interrelacionadas y coordinadas, asignadas a instancias, limitadas en cuanto a tiempo, región, sector o grupos con diferentes metas o presupuesto, que tienen como fin alcanzar un conjunto de objetivos pertenecientes al marco estratégico del cooperante (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). |
|                   | Este es un acuerdo en forma simplificada en el cual se incluyen compromisos que no generan obligaciones de comportamiento   |

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Memorando de Entendimiento</b> | reales para las partes, sino más bien cláusulas programáticas con una redacción que excluye los términos imperativos y que suele contener simples exhortaciones o declaraciones de intención (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).  |
| <b>Convenios</b>                  | Son una forma de contratación mediante la cual, bajo las diferentes modalidades de aportes, dos entidades entregan bienes o servicios.<br><b>Convenios Marco de Cooperación:</b> Son aquellos que se definen los marcos programáticos, componentes y mecanismos de cooperación internacional y depende de las modalidades utilizadas por los cooperantes internacionales.<br><b>Convenios Derivados de Cooperación:</b> Son aquellos que dependen de un convenio marco o principal en el cual se materializan los compromisos vinculando el aporte de recursos o precisando o ampliando los compromisos de las partes. |
| <b>Rutas de Aprendizaje</b>       | Metodología de capacitación de carácter vivencial, que contempla espacios de intercambio, análisis y reflexión a través de un proceso de formación en terreno (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia, 2016).   |

*Tabla 1: Tipos de mecanismos de cooperación internacional*

**Fuente:** elaboración propia con base en el Manual de Gestión de la cooperación internacional del MSPS.

A lo anterior, se suma el marco legal que rige la cooperación internacional en donde se toma como base el derecho internacional, este encuentra su deber ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007).

Algunos antecedentes de la cooperación internacional en Colombia, se pueden encontrar en la Constitución Política de Colombia, en los artículos: 9, 44, 53, 93, 94, 150, 154, 189, 214, 224, 225, 226, 227, 235 y 241. Dichos artículos, establecen las relaciones exteriores del Estado, las cuales se fundamentan en la soberanía nacional, además se consagran algunos principios reguladores de las relaciones internacionales en las que el Estado promueve la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas. En la Constitución también se promueve la integración latinoamericana, la cual es importante para el Estado por lo que se promueve la integración económica, social y política con las demás naciones, especialmente los países de América Latina y del Caribe.

De esta forma, el entorno legal establece los límites y los alcances de cada uno de los Estados pertenecientes al sistema internacional para llevar a cabo una buena asistencia o un buen apoyo. En el caso de Colombia el 13 de julio 1999 se firmó el *Decreto 1320*, con este se adscribió el Ministerio de Relaciones Internacionales, como el organismo rector del Sector Relaciones Exteriores en donde le



corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia, además la función de orientar y formular la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007).

Asimismo, se rige por los Acuerdos del Departamento Nacional de Planeación el 11 de febrero de 1998 por el cual se establece la metodología y criterios de valoración de los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable, además el 20 de mayo de 1998 establece la metodología y los criterios de valoración de las actividades de Cooperación Técnica entre los países en desarrollo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Años después, mediante el decreto 2467 del 19 de julio del 2005, se fusionó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, este organismo tiene como objetivo canalizar los recursos nacionales e internacionales, los cuales están dirigidos para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia (CEPAL, 2016).

### **Posacuerdo**

En este apartado de esta investigación, se tomaron en cuenta dos conceptos relevantes como lo es el postconflicto y el posacuerdo. El primero, según Palacios y Rodríguez (2015), es el fortalecimiento y la solidificación de la paz para evitar una recaída en el conflicto, sin embargo, este concepto ha sido aplicado también a las acciones anteriores al final del conflicto que buscan atender sus causas. El segundo, es la superación de las secuelas específicas de un conflicto tales como la pobreza, la inequidad, y la exclusión a través del fortalecimiento institucional que toma como base un periodo de tiempo que se inicia con el cese de hostilidades entre las partes previamente enfrentadas (Bermúdez, 2006)

Algunos antecedentes de estos procesos de paz, tuvieron como fundamento elementos de la construcción de la paz para el postconflicto, formulado por la ONU en 1992, en donde se establece, que la construcción de la paz consiste en las acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras que fortalezcan la paz para evitar una recaída en el conflicto. En el caso de Colombia, la injusticia social es el eje central del discurso de todos los actores armados, en este caso nuestro actor principal son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), organización guerrillera con orientación comunista (Rabasa & Chalk, 2003, pág. 209).

Para este caso, es importante considerar antecedentes en específico del siglo XX en Colombia,

un periodo en el que el país enfrentó fuertes enfrentamientos bélicos. Así, durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo, el gobierno hizo presencia con el fin de acabar con los grupos insurgentes, mediante dos acciones, la inversión social en municipios que rechazaron estas organizaciones y, el aislamiento e incursiones militares en la población donde las FARC tenían su mayor grupo de concentración (Rabasa & Chalk, 2003).

A finales de los años setenta, las FARC se consolidan como, un movimiento guerrillero compacto y fortalecido en los sectores más abandonados del país, de ahí que, en 1978, el expresidente Julio César Turbay Ayala, conformó la primera comisión de paz a fin de lograr una concertación con los grupos armados al margen de la ley, esta comisión tuvo como resultado la amnistía restringida para los desmovilizados (Pécaut, 2013).

En 1983, las FARC se sienta por primera vez a conversar de paz bajo el mandato de Belisario Betancur, en donde se pactó una tregua armada, años después, las FARC reiteró la intención de la paz, sin embargo, estos mantuvieron su beligerancia al punto de solicitar la renuncia del entonces presidente Ernesto Samper. Luego de esto, para las elecciones de 1998, este grupo armado “toma un papel protagónico ya que toman posición política, la cual conduce a la elección de Andrés Pastrana Arango, con una agenda de paz trabajada entre las pares, que termina con la creación de una zona de despeje en cinco municipios con alta presencia guerrillera, nuevamente este grupo incumple los acuerdos” (Bermúdez, 2006, pág. 35).

Debido a los esfuerzos fallidos por parte del estado colombiano, organismos nacionales e internacionales en el proceso de entablar conversaciones con este grupo armado, el gobierno colombiano decide irse por otra vía, ya no por la vía de los diálogos, sino por la lucha contra las FARC, así, con el apoyo de los Estados Unidos, se dio paso a la creación del Plan Patriota<sup>5</sup>, además en este mismo gobierno, es decir el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006, se llevó a cabo el proceso de Justicia, Paz y Reparación el cual terminó igual que los otros procesos de paz fallidos con este grupo al margen de la ley.

Posterior a los dos periodos de gobierno del Presidente Uribe Vélez se dio paso a la construcción de un nuevo diálogo de paz con la FARC, en este, se destacó la cooperación internacional sobre el conflicto armado en la solución de las controversias, dicha colaboración se vio reflejada con el apoyo de Cuba, Guatemala, Argentina, Ecuador entre otros (Ripoll, 2007). Bajo este contexto, la comunidad internacional empezó a observar cambios en Colombia, como la preocupación por terminar con la larga trayectoria del conflicto civil y armado entre las guerrillas y el gobierno nacional, que trajo consigo

---

<sup>5</sup> Este plan nace con el fin de acabar con la producción de cocaína, heroína, y así lograr golpear la guerrilla que en ese entonces se consideraba una organización fuerte, este plan fue patrocinado por los Estados Unidos.

pobreza, narcotráfico y la propagación de la violencia en diferentes regiones del país (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2016) .

La materialización de los esfuerzos nacionales e internacionales, llegó cuando el Presidente Juan Manuel Santos inició una mesa de negociación con las FARC con el fin de la resolución del conflicto bélico, dicha noticia se dio a conocer el 4 de septiembre del 2012 a la sociedad nacional e internacional, con esto se dio inicio a la primera fase de los diálogos de paz con el grupo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Luego de esto, el 19 de noviembre del 2012, en La Habana se estableció la primera ronda de negociación después de la primera ronda en Noruega, siendo el jefe de la delegación del gobierno Humberto de La Calle, y el de las FARC, Iván Márquez. En mayo del 2013 se logró un acuerdo parcial entre ambos negociantes y se estipuló la hoja de ruta para el seguimiento de las negociaciones (El País, 2015).

Dicha ruta, constaba de seis puntos clave: el desarrollo agrario integral, la participación política, las drogas ilícitas, las víctimas y la dejación de las armas y la pedagogía del proceso para los guerrilleros. En agosto del 2013, se suspendieron los diálogos temporalmente, tras la propuesta del gobierno de refrendar el tratado de paz definitivo con un referendo y no con una Asamblea Constituyente, como pedían los cabecillas de las FARC y el 6 de noviembre se habló sobre la participación política de los exguerrilleros (Bouvier, 2014).

En 2014, se ratificó el apoyo por parte de la sociedad colombiana al proceso de paz en La Habana con la reelección del Presidente, posterior a este hecho, el 15 de julio se alcanzó el tercer y cuarto acuerdo parcial entre ambos actores, en donde se contempló la problemática de las drogas ilícitas y la discusión sobre las víctimas del conflicto que abarcó tres perspectivas: la reparación, la verdad y la justicia (El País, 2015). En este mismo año se creó la Comisión Histórica del Conflicto y la Instalación de Subcomisión de militares y guerrilleros para el cese al fuego bilateral y dejación de armas; a finales de este año se dio la primera tregua bilateral (El País, 2015).

Finalmente, en 2015 después de cuatro años de diálogos y rondas de negociación en La Habana, se declaró el cese temporal de las acciones militares de ambos actores, este proceso técnico fue monitoreado por las Naciones Unidas, además se inició el proceso de entrega de armas y la reinserción a la vida civil de los militantes de las FARC, de esta manera, se dio fin al conflicto armado con las FARC pasando a una nueva etapa de posconflicto.

Luego de este logro, el gobierno colombiano sometió a votación de los colombianos por medio de un Plebiscito los acuerdos, este se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, donde se obtuvo como

resultado de las votaciones, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, un 49,78% de votos por el SI, y 50,21% por el NO. Esto obligó al gobierno y a las FARC a modificar los acuerdos para incorporar las propuestas de los promotores del NO, el nuevo acuerdo se presentó al país el 24 de noviembre de 2016 y se radicó inmediatamente en el Congreso de la República para su estudio.

### **Posacuerdo y cooperación internacional**

Después de la firma y la ratificación de los acuerdos, el país entró en una etapa de posacuerdo, para la cual ha sido importante el apoyo de la comunidad internacional por medio de la cooperación, dicha cooperación internacional se ha establecido por medio de la APC-Colombia, quien regula todos los asuntos que tienen que ver con la temática de la cooperación internacional a nivel nacional. La resolución del conflicto armado tiene como reto la implementación de una estrategia para la movilización de recursos en donde se implementen procesos de articulación y alineación con los diferentes cooperantes para maximizar los beneficios y re direccionarlos a las prioridades sectoriales y territoriales definidas en el marco del posacuerdo.

De igual forma, la comunidad internacional ha sido un aliado esencial para la búsqueda de los Acuerdos de Paz, por ende, es importante conocer los socios actuales e identificar los potenciales, así como sus comportamientos e intereses frente al posacuerdo, con el fin de analizar no sólo su interés de ser partícipe en el proceso histórico del posacuerdo, sino también, definir a través de qué mecanismo de cooperación estaría dispuesto a cooperar (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2016).

Por lo anterior, Colombia se encuentra en una fase importante que ha generado expectativa frente a la reparación del tejido social, el crecimiento económico, la recuperación del territorio y de la sociedad colombiana. Con base en este escenario de posacuerdo, el Estado colombiano requiere de nuevos esquemas de financiación para atender dichas necesidades, es decir, que es necesario promover y articular las políticas de cooperación internacional que permitan a Colombia el acceso a los recursos brindados por los cooperantes internacionales.

Es así, como el MSPS busca nuevas gestiones de alianzas e iniciativas de cooperación internacional a través de seguimientos o monitoreos de convocatorias, proyectos o acuerdos que involucren el tema de la salud, por parte de países pertenecientes al sistema internacional u organismos internacionales, ya que el contexto histórico por el cual pasa Colombia incrementa nuevas ofertas y demandas de la cooperación internacional, como se establece en la Hoja de Ruta de la cooperación internacional 2015-2018, la cual tiene como objetivo, incrementar el beneficio que obtiene la sociedad

colombiana e internacional de la cooperación, en función del desarrollo de acuerdo con las prioridades del país y de sus socios (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2016) .Esta hoja de ruta se estructuró partir de cuatro elementos claves: los lineamientos encontrados en el Plan Nacional de Desarrollo, la política exterior del país, el mandato del Presidente de la República para trabajar en un posible posconflicto y los lineamientos del Consejo Directivo.

Con base en estas nuevas gestiones de alianza, el MSPS realizó una estrategia que tiene como visión lograr liderar una agenda sectorial de cooperación y de relaciones internacionales la cual permita mejorar la coordinación, la alineación y el impacto de la ayuda oficial al desarrollo que recibe el sector y la identificación de nuevos mecanismos de financiación o de esquemas financieros que impulsen nuevas alianzas para la salud y la protección social, mediante la gestión de la oferta y la demanda de la cooperación internacional, fundamentada en los principios de solidaridad internacional, corresponsabilidad, trabajo de socios, interés mutuo, sostenibilidad, equidad y eficacia de la ayuda, e incidir en la agenda de la salud global para promover los intereses nacionales a través de la diplomacia en salud en las prioridades vigentes del sector (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

## **GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR PARTE DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Para la construcción de esta sección, se tomó como insumo la matriz de seguimiento de los mecanismos de gestión de la cooperación internacional por parte del GCRI en el transcurso del 2011 hasta principios del 2017. Con base en esta matriz se analizó el proceso de coordinación entre el Ministerio, países y organismos del sistema internacional respecto a la oferta de la cooperación internacional en el sector salud, a través de los diferentes mecanismos de cooperación internacional, que tienen como objetivo la contribución a la resolución del conflicto armado en Colombia.

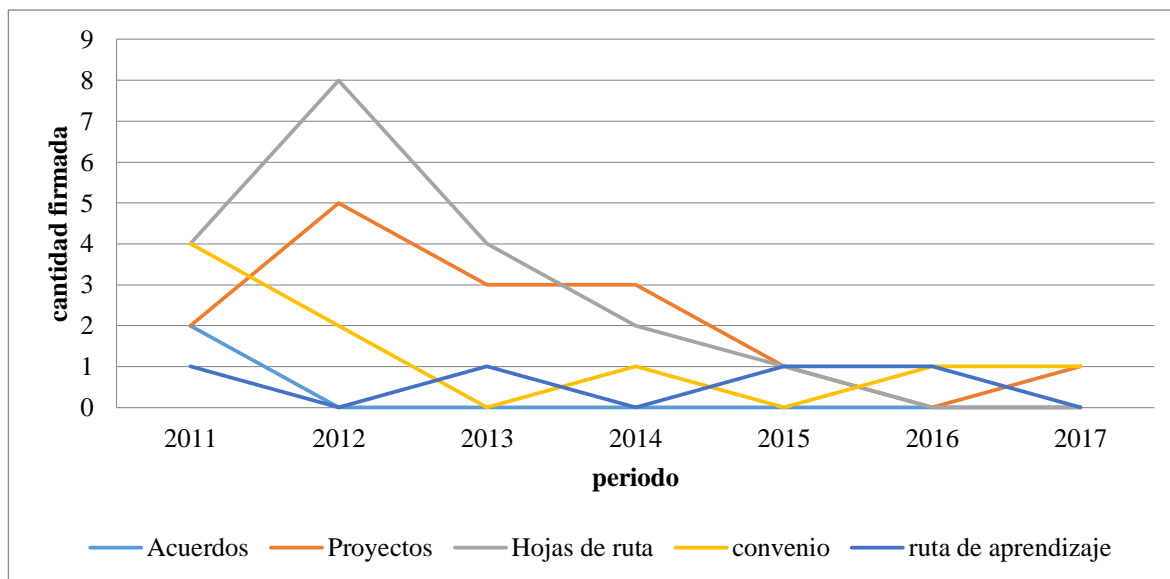
La gráfica 1 presenta el comportamiento de la cooperación internacional desde 2011, año en el que se anunció el inicio de las negociaciones de paz, hasta el 2017. En esta se evidencia que en el año 2011, se firmaron doce instrumentos de cooperación internacional bajo cinco mecanismos diferentes tales como: dos acuerdos, cuatro hojas de ruta, cuatro convenios, dos proyectos. Estos tuvieron como base tres tipos de cooperación, la técnica, la financiera y la ayuda humanitaria.

En cambio, en 2012, el mecanismo que tuvo mayor participación fue la hoja de ruta, con ocho de quince instrumentos en total, los otros siete fueron cinco proyectos y dos convenios. En este periodo la cooperación financiera y la ayuda humanitaria fueron los tipos de cooperación más utilizados en el desarrollo de los mecanismos.

Asimismo, la hoja de ruta fue el mecanismo con mayor participación en el periodo 2013, luego de estas se encontró una ruta de aprendizaje y tres proyectos financiados para la cooperación técnica y ayudas humanitarias. En el 2014, el MSPS tuvo tres proyectos que se llevaron a cabo para la cooperación financiera, y dos hojas de ruta y una ruta de aprendizaje con cooperación técnica y ayuda humanitaria.

En 2015, los mecanismos de cooperación que tenían relación con el posacuerdo, constaban de un proyecto, una hoja de ruta y un memorando de entendimiento. De igual forma, en el 2016, se firmó un convenio y una hoja de ruta para la cooperación financiera y técnica. Por último, en lo que va del año 2017, dos mecanismos de cooperación internacional iban dirigidos al marco del posacuerdo, en este caso un proyecto con ayuda financiera y un convenio con lazos de cooperación técnica.

La Gráfica 1 también permite apreciar el comportamiento decreciente de la cooperación internacional para el MSPS en el marco del posacuerdo, es evidente que a partir del año 2012 ha habido una caída acelerada en la cantidad de mecanismos y sus montos. En ese sentido, se presenta a continuación una contextualización, descripción y análisis de la cooperación internacional para cada uno de los años del horizonte temporal de referencia de este informe.



**Gráfica 1.** Número y tipo de mecanismos firmados por el MSPS en el marco del posacuerdo. Elaboración propia con base en información del Ministerio de Salud y Protección Social.

### **Razones para la esperanza: el anuncio de los acuerdos de paz (2011)**

En este periodo, Colombia atravesó diversas crisis humanitarias debido al conflicto armado, tales como homicidios, desapariciones de personas, las infracciones contra las normas del derecho internacional humanitario que protegen a la misión médica, la contaminación por artefactos explosivos improvisados y restos explosivos de guerra, y el desplazamiento forzado de comunidades enteras (Comité Internacional de la Cruz Roja, s.f.). Con base en esto el gobierno realizó una propuesta frente a esta problemática, la cual se trató de buscar nuevos apoyos que sirvieran de mediadores en esta problemática y pudieran validar el estado en el que estaban los secuestrados, esta propuesta se materializó a través de la ayuda de un organismo internacional como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), quien tuvo un papel de neutralidad e imparcialidad a la hora de entablar diálogos confidenciales con los grupos armados como las FARC .

En este periodo el MSPS, tuvo un promedio alto de cooperantes internacionales que apoyaban el desarrollo de esta entidad frente a la población afectada en ese momento por el conflicto armado, el cual facilitó que la CICR y del MSPS trabajaran de la mano en su objetivo de hacer prevalecer los Derechos Humanos de la sociedad colombiana. El rol de estos actores se reflejó en la firma de cuatro hojas de ruta, que fueron apoyadas por actores internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), su aporte económico fue de \$1.772.131 USD a través de la cooperación financiera y ayuda humanitaria.

En segunda medida, se encuentran los convenios realizados entre el MSPS y Suiza, la Unión Europea, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), estos buscaban con su apoyo técnico y financiero la mejora del sector salud y la calidad de vida de las comunidades rurales en los departamentos del Cauca y Chocó afectados por el conflicto armado en Colombia, su colaboración sumó un total de 2.382.147,21 USD.

Asimismo, el MSPS firmó dos acuerdos con Canadá y la OIM, a través de la cooperación técnica. En este mecanismo, se fijaron ejes temáticos como salud general, salud mental y salud reproductiva, dicha colaboración tuvo un monto de 437.912,00 USD. Por otro lado, se llevaron a cabo dos proyectos financiados por Alemania y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con dos tipos de cooperación diferentes: una técnica y la otra financiera, ambas con una sumatoria de 1.634.006,00 USD. En este año la cooperación internacional para el MSPS tuvo un total de 6.226.196,21 USD, donde el primer mecanismo generó un aporte del 28 %, el segundo del 38%, el tercero generó un aporte aproximado del 7% y, por último, el cuarto tuvo una participación del 26%, como se puede observar en la Tabla 2.

| AÑO  | MECANISMO     | FIRMADOS | TIPO DE MODALIDADES    | USD          | PARTICIPACIÓN |
|------|---------------|----------|------------------------|--------------|---------------|
| 2011 | Hojas de Ruta | 4        | Cooperación financiera | 1.772.131,00 | 28%           |
|      | Convenios     | 4        | Ayuda humanitaria      | 2.382.147,21 | 38%           |
|      | Acuerdos      | 2        | Cooperación técnica    | 437.912,00   | 7%            |
|      | Proyectos     | 2        | Cooperación financiera | 1.634.006,00 | 26%           |
|      | Total         | 12       | -                      | 6.226.196,21 | 100%          |

*Tabla2 Monto de la cooperación internacional recibida por el MSPS (2011)*

**Fuente:** *Tabla adaptada de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (elaboración propia).*

La cooperación internacional en este periodo ratificó las expectativas del gobierno colombiano, ya que las estrategias planteadas estaban vinculadas con un solo objetivo: el mantenimiento de los Derechos Humanos de las víctimas del conflicto armado. Es así, de los mecanismos firmados por el MSPS, el 25% correspondieron a mecanismos de financiamiento de la cooperación internacional para la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos y convenios con una destinación específica para el posacuerdo. Esto se hizo de la mano de los tres actores más frecuentes: Canadá, la Unión Europea y Suiza, quienes brindaron diferentes capacidades, recursos técnicos y financieros para la ejecución de los mecanismos de la cooperación internacional.



### **Dudas sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo con las FARC (2012)**

Los primeros días de este año, se observó un incremento en los ataques de las FARC, contra miembros de la fuerza pública a través de hostigamientos y emboscadas, en los departamentos del Norte de Santander, Cauca y Nariño. Otro hecho que se destacó en este periodo fue el ataque al Catatumbo, en donde las FARC lanzaron un artefacto explosivo contra una base del Ejército de Colombia, ya que las fuerzas armadas de Colombia no les permitían el desarrollo de sus actividades ilícitas, tales como la producción de droga, secuestro, asesinato y tráfico de armas, para el desarrollo de su economía. Como resultado, este ataque dejó la muerte de tres menores de edad y de otros siete civiles, los cuales fueron fundamento para que el gobierno colombiano aumentara las medidas de seguridad frente a estos departamentos. De forma adicional, los ataques guerrilleros en Colombia se vieron dirigidos por el nuevo líder de las FARC, alias "Timochenko", quien quedó al mando del grupo guerrillero, tras la muerte de Guillermo León Sáenz, alias "Alfonso Cano", el 4 de noviembre de 2011 en una contundente operación del Ejército colombiano (EL ESPECTADOR, 2012).

Por otro lado, se hicieron evidentes nuevas prioridades en el sector de salud y protección social por parte del MSPS, las cuales se establecieron en una estrategia de cooperación. Dicha estrategia dirigió el apoyo a las reformas del sector con la única finalidad de avanzar de manera efectiva hacia la garantía del derecho a la salud para todos los colombianos, en especial a las comunidades afectadas por el conflicto armado y que demostraban notoriamente las falencias del sector salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

A través de esto, el MSPS logró establecer quince mecanismos de cooperación internacional, los cuales, a través de ayudas humanitarias, cooperación técnica y cooperación financiera, permitieron cumplir con sus objetivos y los del ofertante. Ambos actores buscaron el desarrollo y fortalecimiento de acciones para la gestión del riesgo en salud para situaciones de emergencia y desastre, también, apoyar en la reducción de la mortalidad, la morbilidad y las alteraciones sociales resultantes de epidemias, desastres, conflictos y emergencias ambientales o relacionados con los alimentos.

Con base en estos ejes temáticos, el principal actor internacional con el que tuvo contacto el MSPS en el periodo de 2011 y 2012 fue Suiza, quien ha apoyado a esta entidad estatal financieramente a través de los proyectos planteados por el Ministerio. De igual forma, Suiza es un país que mantiene una cooperación frecuente con Colombia, ya que ambos países se rigen a través de los cinco principios de la Declaración de París del 2005: alineación, armonización, apropiación y la gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. Con esto brindan iniciativas o programas factibles para entidades que buscan la generación de un bien público.

Como se evidencia en la tabla 3, los proyectos son el mecanismo que tuvo mayor aporte económico en temas del conflicto armado a pesar que las hojas de ruta obtengan el primer puesto en el número de mecanismos firmados, tal vez la relación de este último mecanismo con la cooperación técnica da respuesta a los tipos de recursos implementados por actores internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), quien fomenta su apoyo en charlas, seminarios y cursos con expertos en temas relacionados con el desarrollo económico y social de la población.

| AÑO  | MECANISMO     | FIRMADOS | TIPO DE MODALIDADES    | USD           | PORCENTAJE |
|------|---------------|----------|------------------------|---------------|------------|
| 2012 | Hojas de Ruta | 8        | Ayuda humanitaria      | 6.627.250,00  | 13%        |
|      | Convenios     | 2        | Cooperación técnica    | 742.508,00    | 1%         |
|      | Proyectos     | 5        | Cooperación financiera | 42.588.160,00 | 85%        |
|      | Total         | 15       | -                      | 49.957.918,00 | 100%       |

Tabla 3 Monto de la cooperación internacional recibida por le MSPS (2012)

**Fuente:** Tabla adaptada de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (elaboración propia).

En relación con el año anterior, la cooperación internacional obtenida por el MSPS fue superior en un 702, 38%, esto puede explicarse por el difícil momento que pasaban las negociaciones, en particular por la resistencia de ambas partes por pactar un cese bilateral al fuego, y la operación en la que murió “Alfonso Cano”, uno de los máximos cabecillas de la organización guerrillera. Dichas situaciones, tuvieron como resultado catástrofes de ayuda humanitaria, los recursos gestionados por el MSPS sirvieron como apoyo en este periodo para el desarrollo de una agenda sectorial<sup>6</sup> de salud, esta agenda tuvo como justificación la responsabilidad que se le ha asignado al sector administrativo de la salud y la protección social, en cuanto a las políticas públicas en materia de salud, y estuvo alineada con el propósito del gobierno de empezar las rondas de negociaciones a corto, mediano y largo plazo con las FARC ya que respondían a uno de los desafíos que enfrentaba el gobierno colombiano.

Teniendo en cuenta lo anterior, actores internacionales como Canadá, Suiza, la Unión Europea, la OIM y la OPS mantuvieron su ayuda financiera y técnica en el año 2012, reafirmando su posición de

<sup>6</sup> Las agendas sectoriales son instrumentos que articulan el Plan Nacional de Desarrollo expuesto por el gobierno colombiano, con el accionar de las instituciones estatales las cuales identifican políticas públicas sectoriales y definen los mecanismos para su implementación.

socios estratégicos para el Ministerio, lo que se ratifica a través de su participación del 80% en el total de acuerdos firmados por el MSPS en ese año.

### **La campaña presidencial 2014 – 2018: “Un voto por la paz o en contra de ella” (2013)**

En este año, las tensiones en las mesas de negociaciones fueron altas por dos motivos: el primero, fue el secuestro de los dos policías en las poblaciones de Florida y Pradera en el departamento del Valle del Cauca en el que las fuerzas armadas de Colombia acusaron a la organización guerrillera de haber cometido este secuestro, sin embargo, las FARC negaron tener relación con esto. Con base en esto, la policía y el ejército nacional dieron un golpe a las FARC, causando el segundo motivo, ya que las fuerzas armadas obtuvieron como resultado la baja de alias ‘Jacobo Arango’, por quien el Gobierno ofrecía una recompensa de 400 millones de pesos. ‘Arango’, era identificado como Luis Carlos Durango, llevaba 37 años en la guerrilla y era considerado uno de los hombres más cercanos a ‘Iván Márquez’ (Fundación Paz & Reconciliación, 2016).

De esta manera, las mesas de negociaciones en La Habana avanzaron lentamente, y fueron uno de los temas más importantes del país, Colombia se preparaba para las próximas elecciones presidenciales, es así como el 20 de noviembre, el Presidente Juan Manuel Santos anunció su decisión de ir por la reelección, su campaña se centró en que el voto de los colombianos en las presidenciales de mayo del 2014 sería por la paz o contra ella. En ese momento el mandatario se dirigió al pueblo colombiano, pidiéndole una oportunidad para terminar su tarea de consolidar la paz y la prosperidad del país (EL TIEMPO, 2013).

A la par del contexto nacional y de los avances en el proceso de paz en La Habana, el objetivo primordial del MSPS y de los nuevos actores de la cooperación internacional fue asegurar el acceso a los servicios de salud primaria y atención psicológica a las poblaciones víctimas de la violencia en situación de confinamiento y de la población rural afectada por el conflicto armado.

El 2013, fue un año donde el conflicto armado con las FARC se caracterizó por una reducción en la intensidad de los enfrentamientos con las Fuerzas Armadas de Colombia y los ataques a la sociedad civil colombiana. Por ende, los tipos de mecanismos de la cooperación internacional firmados por el MSPS fueron hojas de rutas, proyectos y rutas de aprendizaje que tuvieron como objetivo la garantía efectiva de los Derechos de las víctimas y victimarios por el conflicto armado. Dicho periodo, tuvo nuevamente el apoyo de Suiza, Canadá y la Unión Europea; asimismo otros actores internacionales como el BID, la USAID, AECID y Alemania entablaron nuevas relaciones con el MSPS, con el fin de fortalecer la salud y el sistema de protección social en Colombia.

Con este objetivo en común y con el total apoyo de los organismos internacionales, el MSPS tuvo un direccionamiento estratégico a través del Plan de Desarrollo 2013-2014, este plan se basó en la creación de valor público, entendido éste como la generación de impacto en el control del cáncer en el país, la prestación de servicios asistenciales y educativos de elevado valor para la sociedad y el desarrollo administrativo eficiente y transparente. Es así como los recursos dirigidos al conflicto armado se redirigieron a esta nuevo direccionamiento estratégico.

| AÑO  | MECANISMO           | FIRMADOS | TIPO DE MODALIDADES    | USD          | PORCENTAJE |
|------|---------------------|----------|------------------------|--------------|------------|
| 2013 | Hojas de Ruta       | 4        | cooperación técnica    | 2.913.364,00 | 73%        |
|      | Ruta de aprendizaje | 1        | ayuda humanitaria      | 50.000,00    | 1%         |
|      | Proyectos           | 3        | cooperación financiera | 1.043.734,00 | 26%        |
|      | Total               | 7        | -                      | 4.007.098,00 | 100%       |

*Tabla 4 Monto de la cooperación internacional recibida por el MSPS (2013)*

**Fuente:** Tabla adaptada de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (elaboración propia).

Previamente se mostró que en los años 2011 y 2012, el Ministerio gestionó una suma importante de recursos a través de los mecanismos de cooperación debido a su identificación con los marcos estratégicos de actores internacionales como: Alemania, Canadá, España y la Unión Europea. Por esta razón, el MSPS manejó ejes temáticos en agendas bilaterales como la garantía efectiva de los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado, con esto logró la ejecución de los mecanismos de cooperación internacional y el apoyo técnico y financiero de algunos actores pertenecientes al sistema internacional.

Respecto a la firma y al financiamiento de los mecanismos acordados entre esta entidad estatal y algunos actores internacionales, se evidencia que en 2012 el apoyo económico designado para las víctimas del conflicto armado fue el más alto de estos tres primeros años, pues del total de los mecanismos suscritos en este año, el 33% de estos se destinó para ayudar a los departamentos afectados por el conflicto. Por otra parte, en el segundo lugar aparece el periodo del 2011, en el cual se destinó el 25% del total de los mecanismos firmados por el Ministerio en este año para temas relacionados con el conflicto. Esto puede ser explicado por las altas probabilidades de fracaso del proceso de paz percibidas en el entorno internacional, y el interés de la comunidad por blindar las negociaciones.

En contraste, para 2013 la cantidad de fondos de cooperación de los actores del sistema internacional para Colombia tuvieron un giro y se comenzó a pasar de suministrar recursos para mitigar los efectos del conflicto a apoyar mecanismos orientados a preparar al país para un escenario de posacuerdo de paz en La Habana, esto se evidencia en que del total de los mecanismos del MSPS el 23% fue orientado hacia el fortalecimiento de una paz estable y duradera, debido a que se necesitaba fomentar aún más el dialogo y el desarrollo de este proceso.

La reducción en los fondos para la cooperación internacional en contraste para el 2012, se explica por la disminución en la cantidad de donantes internacionales, mientras en 2012 el MSPS recibió fondos de cinco actores, de los cuales cuatro son ONGS dedicadas de forma exclusiva a brindar apoyo para situaciones de o derivadas del conflicto como por ejemplo: USAID, ACNUR y UNOCHA. En cambio, en 2013 el MSPS solo firmó proyectos con Alemania y la Unión Europea, en su calidad de amigos del proceso de paz de La Habana, y con objetivos de asistencia en salud a comunidades muy específicas, víctimas del conflicto armado.

#### **La ratificación de la intención de paz por parte del pueblo colombiano (2014)**

En 2014, el tema central de las elecciones presidenciales para el periodo 2014-2018 giró en torno a la pertinencia de continuar con las negociaciones de paz iniciadas en La Habana. El 15 de junio del 2014, el Presidente Juan Manuel Santos fue reelegido por el pueblo colombiano con un total de 7.816.986 votos, 911.985 más que su contendor Oscar Iván Zuluaga, representante de la oposición al proceso de paz en La Habana. Por ende, el mayor impacto de los diálogos en Cuba en este año fue político, ya que las elecciones presidenciales se convirtieron en tema importante sobre la mesa de negociaciones, debido a que el país se dividió en dos, entre quienes querían continuar y los que buscaban el fin del proceso (Colombia.com, 2014).

Con base en lo anterior, y lo sucedido en el desarrollo del proceso de paz expuesto en el marco de referencia de este trabajo investigativo, el MSPS decide crear un grupo que apoya el desarrollo y el fortalecimiento de esta entidad en el tema de la cooperación internacional y que brinde total cubrimiento en las ofertas y las demandas de los nuevos compromisos en materia del sector salud en un contexto de resolución de conflicto armado, el cual se llamó Grupo de Cooperación y Relaciones internacionales (GCRI). Es así como se realizaron nuevas alianzas con actores internacionales tales como: las agencias de cooperación de España (AECID), EEUU (USAID) y la de Japón (JICA).

| AÑO  | MECANISMO           | FIRMADOS | TIPO DE MODALIDADES    | USD           | PORCENTAJE |
|------|---------------------|----------|------------------------|---------------|------------|
| 2014 | Hojas de Ruta       | 2        | ayuda humanitaria      | 9.327.408,00  | 71%        |
|      | Ruta de aprendizaje | 1        | cooperación técnica    | 3.289.332,00  | 25%        |
|      | Proyectos           | 3        | cooperación financiera | 490.178,00    | 4%         |
|      | Total               | 5        | -                      | 13.106.918,00 | 100%       |

Tabla 5 Monto de la cooperación internacional recibida por el MSPS (2014)

**Fuente:** Tabla adaptada de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (elaboración propia).

A partir de este año, el GCRI es el encargado de llevar a cabo todos los procesos de la cooperación internacional en el MSPS de la mano de otras dependencias. En 2014, el número de mecanismos firmados continuó con su tendencia decreciente, lo que se refleja en la suscripción de 19 mecanismos en total y tan solo 5 orientados al posacuerdo. Sin embargo, esta reducción en número no se tradujo en una disminución en recursos, si bien no se alcanzaron las cifras del 2012, si hubo un aumento en la cuantía de los recursos.

Con esta nueva estrategia el Ministerio aumentó el apoyo económico recibido en un 69,42% con respecto al año 2013, dicho porcentaje se reflejó en las hojas de rutas firmadas por el Ministerio con la modalidad de la ayuda humanitaria, con el objetivo del GCRI, el cual fue el desarrollo y fortalecimiento institucional de esta entidad estatal a las víctimas de la violencia del conflicto armado en Colombia. Con estos mecanismos se ayudó a complementar las fortalezas existentes del país en el desarrollo del proceso de paz, a través del apoyo de los socios o donantes tradicionales, quienes buscaron avanzar en intereses comunes mediante soluciones que beneficiaron los intereses del país.

Para ese entonces y con lo sucedido en temas de cooperación internacional, el GCRI contó con la redirección de recursos técnicos y financieros al sector salud por parte de la organización de la cooperación internacional de Colombia APC- COLOMBIA, la propuesta de esta entidad fue aumentar el beneficio que obtiene la sociedad colombiana e internacional de la cooperación en función del desarrollo de acuerdo a las prioridades del país, con base a esto el GCRI realizó proyectos que permitieron adquirir algunos recursos para este sector, los cuales no fueron suficientes para abarcar la demanda del MSPS.

#### **La cercanía del fin de las negociaciones (2015)**

Los diálogos y las negociaciones de paz en La Habana generaron nuevas expectativas respecto al fin del conflicto armado, dado que las FARC se comprometieron a no vincular más menores de edad en sus filas; por otra parte, el gobierno y las FARC presentaron avances del punto cinco del acuerdo de paz: víctimas. Además, Las FARC propusieron que el fondo de reparación de las víctimas del conflicto

colombiano comprendiera un monto equivalente al 3% del PIB y se nutriera de diversas contribuciones, como la reducción del gasto militar, y las donaciones por parte de los actores internacionales (Fundación Paz & Reconciliación, 2016).

| AÑO  | MECANISMO     | FIRMADOS | TIPO DE MODALIDADES | USD          | PORCENTAJE |
|------|---------------|----------|---------------------|--------------|------------|
| 2015 | Hojas de Ruta | 2        | ayuda humanitaria   | 327.408,00   | 31%        |
|      | Proyectos     | 1        | cooperación técnica | 736.668,00   | 69%        |
|      | Total         | 3        | -                   | 1.064.076,00 | 100%       |

Tabla 6 Monto de la cooperación internacional recibida por el MSPS (2015)

**Fuente:** Tabla adaptada de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (elaboración propia).

Durante este tiempo todos los recursos técnicos o financieros donados por actores internacionales fueron centralizados por la APC- COLOMBIA y estos a su vez priorizaron dichos recursos en el proceso de paz en La Habana. Esta centralización tuvo efectos en los fondos administrados por el MSPS, que en el 2015 experimentó una caída del 47% de los mecanismos totales firmados con respecto al año 2014, y la reducción del 40% de aquellos con relación con el posacuerdo.

Pese a la situación anterior, el GCRI logró firmar mecanismos de cooperación con un actor nuevo, la agencia de cooperación de Corea (KOIKA), con el objetivo de trabajar en el fondo único de administración de recursos del sistema de salud conocido como seguro de Salud y Servicio de Evaluación (HIRA), y en los medicamentos biotecnológicos. De esta manera, el GCRI estableció como ejes temáticos: la salud pública, investigación, capacitación del recurso humano, sistemas de prestación de servicios de salud, control y prevención de enfermedades, medicamentos y tecnologías en salud, salud ambiental y medicinas tradicionales, los cuales se estipularon a través de mecanismos de cooperación internacional como lo fueron hojas de rutas y proyectos.

### **Un año de logros y tensiones (2016)**

En este año, las rondas de negociaciones entre el gobierno del Presidente Santos y la organización guerrillera FARC llegaron a su fin con la presentación del “Acuerdo para la construcción de una paz estable y duradera”, el cual fue sometido a aprobación por parte del pueblo colombiano a través de un plebiscito. Los resultados mostraron un país altamente dividido, en el que el “No” ganó con un total del 50,21% de los votos frente al 49,78% obtenido por el “Si”. Esta situación obligó a una renegociación con las diferentes facciones de la oposición, que dieron como resultado un nuevo acuerdo presentado el 24 de noviembre de 2016 que se sometió a aprobación del Congreso de la República.

| AÑO  | MECANISMO     | FIRMADOS | TIPO DE MODALIDADES    | USD          | PORCENTAJE |
|------|---------------|----------|------------------------|--------------|------------|
| 2016 | Hojas de Ruta | 1        | cooperación técnica    | 150.000,00   | 2%         |
|      | Convenio      | 1        | cooperación financiera | 6.936.358,00 | 98%        |
|      | Total         | 2        | -                      | 7.086.358,00 | 100%       |

Tabla 7 Monto de la cooperación internacional recibida por el MSPS (2016)

**Fuente:** Tabla adaptada de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (elaboración propia).

La participación porcentual de los mecanismos de cooperación internacional con orientación al posacuerdo fue la más baja del periodo analizado, con un 13% de participación en los mecanismos totales firmados. En ayuda financiera, en 2016, el Ministerio recibió 6.022.282 USD más que en el año 2015, debido al apoyo que recibió el proceso de paz para llegar a la firma del acuerdo final. Adicionalmente, para este periodo el GCRI lideró un piloto de cooperación internacional en salud en el departamento del Cauca, para esto se avanzó con la priorización de necesidades de cooperación para la implementación del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), este piloto territorial buscó la articulación de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, DDHH y Seguridad, la APC-Colombia y la Secretaria de Salud del Cauca, para la movilización de importantes recursos con el propósito de implementar conjuntamente del MIAS y la alineación de la cooperación en torno a tres grandes prioridades: Salud y Posacuerdo, Plan Decenal de Salud Pública y el fortalecimiento del Sistema de Salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Es importante mencionar que el apoyo técnico y financiero del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a través de los diferentes mecanismos de la cooperación han beneficiado al MSPS ya que juntos manejan un solo objetivo: la atención integral en salud, que responda a las necesidades tanto de la población combatiente y en proceso de dejación de armas, como de la población civil que reside en el país, obedeciendo a los principios de oportunidad y calidad, de acuerdo con lo establecido en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

#### **El fin del conflicto armado con las FARC es solo el inicio del posacuerdo (2017)**

A principios de este año, el gobierno creó dos herramientas fundamentales para reglamentar los acuerdos a los que llegó el Gobierno con la guerrilla en desmovilización de las FARC: el mecanismo legislativo de vía rápida y las facultades extraordinarias al Presidente de la República, que quedaron en



firme tras la ratificación de la Corte Constitucional al Acto Legislativo de la Paz (EL COLOMBIANO, 2016).

| AÑO  | MECANISMO | FIRMADOS | TIPO DE MODALIDADES    | USD          | PORCENTAJE |
|------|-----------|----------|------------------------|--------------|------------|
| 2017 | Proyecto  | 1        | cooperación técnica    | 6.936.358,00 | 96%        |
|      | Convenio  | 1        | cooperación financiera | 269.932,00   | 4%         |
|      | Total     | 2        | -                      | 7.206.290,00 | 100%       |

*Tabla 8 Monto de la cooperación internacional recibida por el MSPS (2017)*

**Fuente:** Tabla adaptada de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (elaboración propia).

Aunque las necesidades de salud y posconflicto no se restringieron solamente a lo previsto en los acuerdos en La Habana sino también en los ejes centrales de la agenda sectorial que se desarrolló para afrontar los nuevos retos del país, el MSPS a través del GCRI necesita el apoyo de la cooperación internacional en dos aspectos transversales: la asistencia técnica para realizar estudios de costos de la implementación de lo acordado en materia de salud y el intercambio de experiencias internacionales con países que han atravesado transiciones de posconflicto

En este contexto, el GCRI decidió realizar una nueva estrategia en donde se fortalecen las capacidades del MSPS para la implementación de mecanismos de cooperación internacional que tengan compromisos en materia de salud a nivel nacional e internacional creando así nuevas alianzas. En este marco, el GCRI hizo un mapeo de las ofertas de cooperación internacional por parte de los diferentes actores internacionales para así lograr contribuir en el desarrollo del posacuerdo y aumentar sus mecanismos de cooperación internacional en lo que falta del año para implementar la agenda de cooperación 2017.

Con el fin de construir la agenda de cooperación 2017, el GCRI del MSPS centra sus esfuerzos en mejorar la coordinación, alineación y el impacto de la ayuda oficial al desarrollo que recibe el sector y la identificación de nuevos mecanismos de financiación o esquemas financieros que impulsen nuevas alianzas para la salud y la protección social, mediante la gestión de oferta y demanda de cooperación internacional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

A principios de este año la participación económica para el Ministerio empezó con una variación negativa, sin embargo, las nuevas alianzas con actores como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que apoya al MSPS en la orientación, priorización, formulación y evaluación de normas, políticas, planes,

programas, proyectos y procedimientos para el fomento y promoción de los estilos de vida saludable, actividad física y seguridad alimentaria y nutricional, y la prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles; generan una expectativa de un aumento en la recaudación de fondos en lo que resta del año.

## CONCLUSIONES

A partir del estudio realizado sobre la cooperación internacional y el posacuerdo en Colombia, para el sector salud, en el periodo comprendido desde el 2011 hasta principios del 2017, se muestra la transformación de la oferta de la cooperación internacional en los diferentes mecanismos respecto al sector salud y su atribución en el posacuerdo a víctimas y victimarios del conflicto armado. Esta transformación se refleja en el comportamiento con tendencia decreciente del número y cuantía de mecanismos firmados, situación que afecta al sector salud y pone en riesgo la posibilidad de cumplir sus objetivos en el marco del posacuerdo.

La ayuda internacional para temas de salud en el posacuerdo se ha centrado en dos ejes temáticos a saber: por una parte, salud en Zonas Veredales y Transitorias de Normalización, seguridad social a desmovilizados complementaria a los esfuerzos del Estado, salud especial para la atención de heridos o enfermedades graves, sexualidad, derechos sexuales y reproductivos, atención integral en salud a excombatientes y víctimas del conflicto armado y salud mental. Por otra parte, en el largo plazo los temas priorizados son víctimas, consumo de drogas, sustancias psicoactivas y alcohol, salud mental y salud en zonas rurales; MIAS Cauca, Nariño y Chocó.

Con este marco de referencia, se muestra que, para el periodo de análisis de este trabajo investigativo, el MSPS firmó cuarenta y nueve mecanismos de cooperación internacional, siendo el año 2012 el periodo con mayor participación, con la firma de quince mecanismos, con una aportación de 49.957.918,00 USD y 2016 el de menor participación con dos mecanismos que generaron recursos por 7.086.358,00 Estas cifras son evidencia del comportamiento decreciente de la firma de mecanismos de cooperación internacional por parte del MSPS. Este cambio está conectado con la evolución de las expectativas de la comunidad internacional frente al acuerdo. En los primeros años, en los que los acuerdos eran más vulnerables, se aprecian mayores recursos para la cooperación (2012), en contraste con los últimos años en los que las posibilidades de que el acuerdo no se diera eran cada vez menores (2015).

Por otro lado, en esta investigación también se encontró que el principal cooperante para el posacuerdo es la Unión Europea, quien brindó su apoyo a través de un convenio, ocho hojas de ruta y dos proyectos, por la suma de 5.213.475USD. Sin embargo, también es posible evidenciar que este apoyo para las ayudas humanitarias se dio principalmente en los años 2012 y 2013, cuando el proceso de paz estuvo más vulnerable a fracasar, la drástica reducción en la participación de este actor en la cooperación internacional explica la tendencia decreciente de la cooperación internacional en el sector salud.

Es importante resaltar que las expectativas por parte del GCRI frente al posacuerdo eran altas en temas de apoyo para el sector salud ya que este se considera un pilar importante en la implementación del acuerdo de paz, sin embargo, los recursos obtenidos para el posacuerdo están direccionados por el Fondo

Colombia en Paz y la APC-COLOMBIA que redistribuyeron los recursos a los ejes temáticos que consideraron prioritarios para el posacuerdo, entre los que infortunadamente el sector salud no tuvo una alta participación.

Dadas las condiciones anteriormente mencionadas, el GCRI debe buscar nuevas estrategias que tengan como objetivo, no solo el hallazgo de nuevas ofertas por parte de actores internacionales que apoyen el sector salud, sino que deben volver a retomar las relaciones y alianzas que tenían cuando sus dinámicas en los mecanismos de cooperación internacional eran altas. Dichas dinámicas, eran altas debido a que el MSPS por sus propios medios buscaba los recursos necesarios para el desarrollo de las diferentes problemáticas del sector salud, dentro de estas estrategias el GCRI tiene que hacer que el MSPS priorice un mayor número de temas pues así éste podrá entrar en la búsqueda de nuevos donantes al estar alineados con sus políticas, de esta manera se verá beneficiado todo el sistema de salud y no solo el tema referente al posacuerdo como se evidencia en la agenda de cooperación internacional 2017 del MSPS.

Finalmente, el desarrollo de este informe académico tuvo como bases la experiencia académica recibida en el programa de Relaciones y Negocios Internacionales, ya que su malla curricular brinda materias como Cooperación Internacional y Modelación del conflicto, las cuales permitieron tener las herramientas necesarias para el desarrollo de las pasantías en el MSPS en el área del GCRI.

Después de todo puedo decir que con el desarrollo de este proceso de pasantía he adquirido experiencia y conocimiento en una de las tantas áreas de mi profesión pues realmente se hace vital combinar la teoría con la práctica y así poder decir que hay una aprehensión real del conocimiento que permitirá la evolución en mi campo profesional y personal para poder aportar a la sociedad de una forma positiva y real. Es así, como la grata experiencia adquirida en las pasantías en el MSPS permitió el análisis de las dinámicas de cooperación internacional en el sector salud frente a un contexto determinado como lo es el posacuerdo, de igual forma pude evidenciar el compromiso ético y profesional del GCRI en el desarrollo de los mecanismos de cooperación internacional y sus prioridades por dar cumplimiento a sus agendas sectoriales, logrando así el fortalecimiento de esta entidad estatal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (8 de junio de 2007). La Cooperación Internacional y su Regimén Jurídico en Colombia. (A. d. Internacional, Ed.) Recuperado el 18 de Febrero de 2017, de La Cooperación Internacional y su Regimén Jurídico en Colombia:  
<http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=220&name=Cooperacion.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia. (23 de octubre de 2014). Glosario de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia. (A. P. Colombia, Ed.) Recuperado el 18 de febrero de 2017, de Glosario de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia: <https://www.apccolombia.gov.co/glosario/apc?idcategoria=114>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (23 de Noviembre de 2016). Cooperación Internacional para el postconflicto. Cooperación Internacional para el postconflicto, 29. Bogotá, Colombia: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Recuperado el 2 de Marzo de 2017
- Agudelo, J. (2011). Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y El Caribe (primera ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Kimpres Ltda. Recuperado el 2 de Marzo de 2017, de <http://www.usbcartagena.edu.co/libros%3Fdownload%3D21%253Avariables-sociopoliticas-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-en>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (10 de Agosto de 2014). Cooperación Técnica. (B. I. Desarrollo, Editor) Recuperado el 2 de Marzo de 2017, de Cooperación Técnica: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/cooperacion-tecnica-,6042.html>
- Bermúdez, F. (2006). Propuesta de Paz, Solución Práctica al Conflicto Armado de Colombia (Vol. I). Bogotá, Colombia. Recuperado el 25 de Marzo de 2017
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (Tercera ed.). Bogotá, Colombia: Pearson.
- Bleckwedel, E. (1952). El plan Marshall y la recuperación anónima de Europa. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado el 2 de Marzo de 2017, de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0560\\_BleckwedelER.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0560_BleckwedelER.pdf)
- Bouvier, V. (2014). *La construcción de la paz en tiempos de guerra*. (V. Bouvier, Ed.) Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario. Recuperado el 5 de Marzo de 2017
- Cancillería de Colombia. (7 de Abril de 2016). Cooperación Multilateral. (C. d. Colombia, Editor) Recuperado el 2 de Marzo de 2017, de Asuntos políticos: Cooperación Multilateral: <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/multilateral>

- Centro de Cooperación al Desarrollo. (13 de febrero de 2010). La cooperación internacional para el desarrollo. (e. U. València, ed.) Recuperado el 18 de febrero de 2017, de la cooperación internacional para el desarrollo: <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>
- CEPAL. (24 de enero de 2016). Red de Desarrollo Social y la Cooperación Internacional-Acción Social. (N. Unidas, Editor) Recuperado el 19 de febrero de 2017, de Red de Desarrollo Social y la Cooperación Internacional-Acción Social: <http://dds.cepal.org/redesoc/portal/instituciones/ficha/?id=1367>
- Colombia.com. (15 de Junio de 2014). Elecciones presidenciales segunda vuelta - Junio 15 DE 2014. (Colombia.com, Editor) Recuperado el 5 de Junio de 2017, de elecciones presidenciales segunda vuelta - junio 15 de 2014: <http://www.colombia.com/elecciones/2014/presidenciales/resultados/segunda-vuelta/>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (s.f.). Colombia: los retos de un conflicto armado vigente. (C. I. Roja, Editor) Recuperado el 30 de marzo de 2017, de Comité Internacional de la Cruz Roja: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2011/colombia-interview-2011-09-29.htm>
- Cooperación internacional y el conflicto. (16 de junio de 2011). Recuperado el 1 de Marzo de 2017, de Cooperación para la solución negociada y el fortalecimiento de la democracia: <http://www.nodo50.org/asipazcol/ponenciasIIple/II%20plenaria%20ponencia%20OTC.%20Colombia%20eje%201.pdf>
- Cortejoso, C. (2009). Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales. Madrid, España: centro superior de estudios de la defensa nacional ceseden. Recuperado el 1 de Junio de 2017, de [http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/110\\_LAS\\_RELACIONES\\_DE\\_PODER\\_ENTRE\\_LAS\\_GRANDES\\_POTENCIAS\\_Y\\_LAS\\_ORGANIZACIONES\\_INTERNACIONALES.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/110_LAS_RELACIONES_DE_PODER_ENTRE_LAS_GRANDES_POTENCIAS_Y_LAS_ORGANIZACIONES_INTERNACIONALES.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (16 de Junio de 2016). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (D. N. Planeación, Ed.) Recuperado el 8 de Marzo de 2017, de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- EL COLOMBIANO. (13 de Diciembre de 2016). ¿Qué es el "fast track" y qué facultades tendrá Santos? (E. COLOMBIANO, Editor) Recuperado el 13 de Marzo de 2017, de EL COLOMBIANO. web: <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/que-es-el-fast-track-y-que-facultades-tendra-santos-XI5569642>
- EL ESPECTADOR. (1 de Febrero de 2012). Enero de 2012, el más violento de los últimos 8 años. (E. ESPECTADOR, Editor) Recuperado el 24 de Marzo de 2017, de EL ESPECTADOR: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/enero-de-2012-el-mas-violento-de-los-ultimos-8-anos-articulo-324292>
- El País. (12 de Diciembre de 2013). Elpaís.com.co. (Elpaís.com.co, Editor) Recuperado el 2 de Mayo de 2017, de En 2013, los diálogos de paz con las Farc redefinieron la vida política colombiana: <http://www.elpais.com.co/judicial/en-2013-los-dialogos-de-paz-con-las-farc-redefinieron-la-vida-politica-colombiana.html>

- El País. (23 de Septiembre de 2015). Cronología del proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las Farc. (ElPaís.com.co) Recuperado el 2 de Marzo de 2017, de Cronología del proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las Farc: <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/cronologia-del-entre-el-gobierno-nacional-y-las-farc.html>
- EL TIEMPO. (15 de Diciembre de 2013). Proceso de paz, el hecho del 2013. (E. TIEMPO, Editor, & M. Giraldo, Productor) Recuperado el 2 de Junio de 2017, de Proceso de paz, el hecho del 2013: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13288261>
- Escobar, A. (2007). La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas, Venezuela: Fundacion Editorial: el perro y la rana . Recuperado el 25 de Marzo de 2017
- Fundación Paz & Reconciliación. (27 de Enero de 2016). Cronología del Proceso de Paz entre enero 2013 y noviembre de 2015. (F. P. Reconciliación, Editor) Recuperado el 5 de Junio de 2017, de Cronología del Proceso de Paz entre enero 2013 y noviembre de 2015: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/memorias-del-proceso-paz/cronologia-del-proceso-de-paz-entre-enero-2013-y-enero-de-2015/>
- Galan, M., & Calvo, M. (7 de marzo de 2011). Reflexiones prácticas sobre la cooperación triangular. (f. Cideal, ed.) Recuperado el 18 de febrero de 2017, de reflexiones prácticas sobre la cooperación triangular: [http://www.cideal.org/docs/coop%20triangular\\_online.pdf](http://www.cideal.org/docs/coop%20triangular_online.pdf)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (16 de Junio de 2014). Manual de Cooperación y Relaciones Internacionales 2014. Manual de Cooperación y Relaciones Internacionales 2014, 28. Bogotá, Colombia : Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales MSPS. Recuperado el 2 de Marzo de 2017
- Ministerio de Salud y Protección Social . (2015). Manual de Gestión de Convenios de Cooperacion Internacional . Bogotá: Todos por un nuevo país .
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). MINSALUD. (T. p. País, Editor) Recuperado el 3 de Marzo de 2017, de <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/internacional/Paginas/cooperacion-y-relaciones-internacionales.aspx>
- Monje, J. (9 de Marzo de 2014). Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. (I. L. Social, Ed.) Recuperado el 19 de febrero de 2017, de Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19762/original/Aod\\_descentralizada\\_local\\_Ecuador.pdf?1399885423](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19762/original/Aod_descentralizada_local_Ecuador.pdf?1399885423)
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (24 de noviembre de 2016). Proceso de paz- FARC. (o. d. paz, Editor) Recuperado el 28 de enero de 2017, de Proceso de paz- FARC: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Palacios, S., & Rodríguez, L. (18 de octubre de 2015). Paz, posconflicto y sus elementos característicos. Un acercamiento conceptual. (u. D. Buenaventura, editor) recuperado el 7 de abril de 2017, de paz, posconflicto y sus elementos característicos. Un acercamiento conceptual: [http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/3033/1/paz\\_posconflicto\\_elementos\\_palacios\\_2015.pdf](http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/3033/1/paz_posconflicto_elementos_palacios_2015.pdf)

- Pécaut, D. (2013). *La experiencia de la violencia: los desafíos del relato y la memoria*. La carretera editores E. U. Recuperado el 26 de Marzo de 2017
- Rabasa, Á., & Chalk, P. (2003). *El Laberinto colombiano propuesta para la resolución del conflicto* (Primera ed., Vol. I). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 25 de Marzo de 2017
- Ripoll, A. (1 de Enero de 2007). La Cooperación Internacional: Alternativa Interestatal en El Siglo XXI. (U. M. Granada, Ed.) Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de La Cooperación Internacional: Alternativa Interestatal en El Siglo XXI: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92720104.pdf>