

# Gobierno abierto y cooperación estadounidense al desarrollo en Colombia: Lecciones para entender la localización

Versión 2 (noviembre 8, 2023)

## Biografías de los autores

Jonathan Fox es profesor de estudios de desarrollo de la Escuela de Servicio Internacional (SIS) de American University, donde dirige el Accountability Research Center (ARC). Colabora con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos para aprender de las estrategias de transparencia, participación y rendición de cuentas. Sus artículos más recientes se han publicado en *World Development*, *Development in Practice*, *Rendición de Cuentas*, *Development Policy Review* y en el Informe Mundial sobre el Sector Público 2023 de las Naciones Unidas. Fue parte del grupo fundador de expertos internacionales del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) de la Alianza para el Gobierno Abierto. Véase también: [www.accountabilityresearch.org](http://www.accountabilityresearch.org) y [www.jonathan-fox.org](http://www.jonathan-fox.org).

Jeffrey Hallock es doctorando en la Escuela de Servicio Internacional (SIS) de American University e investigador en el Accountability Research Center (ARC). Su trabajo se centra en cómo la contestación política afecta a la implementación y los resultados de la reforma anticorrupción. Ha escrito sobre la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala para el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University y en el volumen editado *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America* (ed. Joseph Pozsgai-Alvarez, 2022). Su tesis doctoral examina los esfuerzos de reforma anticorrupción en 25 países de distintas regiones del mundo.

## Resumen

La “localización” –el apoyo directo de los donantes a las organizaciones nacionales de los países receptores– se ha convertido en una prioridad fundamental en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo. Las herramientas de gobierno abierto centradas en el usuario pueden contribuir a este objetivo. Este estudio analiza las tendencias tanto del gobierno abierto como de la localización en el caso de la cooperación al desarrollo del gobierno estadounidense en Colombia, el mayor receptor de América Latina. Aunque los datos públicos están fragmentados y no centrados en el usuario, la ayuda directa de EE.UU. a Colombia ha aumentado. Sin embargo, el porcentaje de ayuda estadounidense destinada a Colombia alcanzó su punto máximo en 2017 y ha disminuido constantemente desde entonces.

**Palabras Claves:** localización, liderazgo local, USAID, Colombia

## Introducción

En el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, el objetivo de la “localización” se reconoce cada vez más como una prioridad fundamental. Por “localización” se entiende el apoyo a las organizaciones nacionales de los países receptores que refuerzan los sistemas locales,

normalmente mediante financiación directa. El desarrollo “dirigido localmente” es un objetivo aún más ambicioso, que implica compartir el poder de establecer agendas, junto con el apoyo financiero.

El punto de partida de este estudio es que una perspectiva de gobierno abierto puede arrojar luz sobre si las agencias de desarrollo están avanzando hacia la localización y cómo lo están haciendo. Nuestro análisis utiliza una combinación de métodos de gobierno abierto para reunir distintas fuentes de datos de acceso público. Los objetivos de este enfoque independiente son hacer que las tendencias en el rendimiento institucional sean más visibles para los no especialistas, revelando tanto el bosque como los árboles, y que el todo sea mayor que la suma de las partes. La combinación de diversos indicadores es especialmente importante cuando los datos oficiales pertinentes están fragmentados en múltiples sitios web no vinculados. La recodificación independiente de los datos oficiales también puede abordar los límites y ambigüedades de las categorías de datos oficiales. Una perspectiva de gobierno abierto puede permitir una participación más informada de las partes interesadas en el proceso político. El análisis independiente de los datos públicos oficiales también puede orientar sobre dónde está justificada una investigación adicional para ‘seguir la pista del dinero’. La legibilidad pública de las tendencias institucionales es especialmente relevante en el caso de la cooperación internacional del gobierno estadounidense en América Latina, donde los controvertidos legados históricos plantean dudas sobre la alineación entre los objetivos oficiales y las prácticas reales. Existe un gran potencial para que el gobierno abierto contribuya a comprender el proceso de localización. Hasta ahora, estas dos agendas aún no han coincidido. Una característica que ambas comparten es el progreso desigual, tanto entre las agencias de desarrollo como dentro de ellas. El Open Government Partnership (OGP) (o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en español) defiende que el gobierno abierto es esencial para potenciar la agencia local, permitir que las organizaciones locales de la sociedad civil participen con conocimiento de causa y mejorar la capacidad de las organizaciones locales para gestionar mayores cantidades de financiación.<sup>1</sup>

La información sobre el flujo de la ayuda al desarrollo más centrado en el usuario y de mayor acceso público, permite a las partes interesadas seguir la pista del dinero, destacar a los

---

<sup>1</sup> Powell y Onigbinde, “Open Government Is Essential to Make Localisation a Reality”; Hasan, “Advancing Localisation in OGP.”

líderes e identificar los cuellos de botella y los rezagados. Además, para que el desarrollo dirigido localmente tenga sentido, las partes interesadas de los países receptores de ayuda necesitan más información centrada en el usuario sobre el destino de la financiación de la ayuda y cómo se toman las decisiones sobre los proyectos. De lo contrario, se corre el riesgo de que las consultas oficiales se conviertan en ejercicios de “marcar casillas”, carentes de la información pertinente para que puedan ser utilizadas por la sociedad civil y otras partes interesadas.

En el caso de la cooperación al desarrollo estadounidense, en 2021 la nueva dirección de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) impresionó a la comunidad internacional del desarrollo con un par de objetivos de localización muy ambiciosos: alcanzar el 25% de financiación directa para organizaciones ‘locales’ en 2025, y el 50% de programación ‘dirigida localmente’ en 2030. En la práctica, estos objetivos parecen muy difíciles de alcanzar.

La perspectiva de gobierno abierto de este estudio arroja luz sobre la irregularidad del proceso de localización, comenzando con una visión internacional del gobierno abierto y la ayuda al desarrollo, seguida del enfoque de USAID y las tendencias de financiación en Colombia. Este país es especialmente relevante no sólo porque es el mayor receptor de ayuda estadounidense en América Latina, sino también porque la tendencia de ayuda estadounidense ha cambiado drásticamente en las últimas dos décadas, pasando de un enfoque principalmente militar y policial a un mayor énfasis en el desarrollo y la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia de 2016. El análisis que sigue identifica tanto las áreas notables de progreso del gobierno abierto, así como la forma en que los datos fragmentados y opacos limitan el acceso centrado en el usuario a la información sobre las prioridades de financiación del gobierno de Estados Unidos y el progreso en la agenda de localización.

## **Iniciativas de Gobierno Abierto y Transparencia**

Las iniciativas de gobierno abierto se basan en la premisa de que la mejora del acceso a la información, la participación ciudadana y la supervisión pública pueden mejorar los resultados de la gobernanza.<sup>2</sup> Sin embargo, los eslabones de la cadena causal entre la transparencia y los cambios en el rendimiento institucional a menudo se asumen en lugar de explicarse.<sup>3</sup> Esto es

---

<sup>2</sup> Ornelas et al., “The Skeptic’s Guide to Open Government.”

<sup>3</sup> Fox, “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability.”

válido tanto para la aplicación del gobierno abierto a la ayuda internacional al desarrollo como en otros ámbitos de la gobernanza.<sup>4</sup> Una de las muchas razones de la ambigua relación entre la transparencia y el cambio institucional –incluida la rendición de cuentas– es que el gobierno abierto puede adoptar muchas formas, algunas más centradas en el usuario que otras.<sup>5</sup> En el caso de las iniciativas de transparencia de la ayuda, existe una gran diferencia entre la divulgación pública diseñada para la ‘rendición de cuentas hacia arriba’ (ante los gobiernos donantes, sus legislaturas y los contribuyentes) y la ‘rendición de cuentas hacia abajo’ (ante los gobiernos receptores, los ciudadanos afectados y los beneficiarios ostensibles, los grupos de interés clave implicados en el desarrollo ‘dirigido localmente’).<sup>6</sup>

En el ámbito de la cooperación internacional, el Banco Mundial fue pionero en las reformas sistémicas de divulgación de información pública, en respuesta directa a la presión de las campañas transnacionales de defensa de la sociedad civil que cuestionaban los elevados costos sociales y medioambientales de muchos de sus proyectos.<sup>7</sup> Con el tiempo, las agencias bilaterales de desarrollo siguieron el ejemplo, en distintos grados. En 2008 se puso en marcha la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés), de carácter multilateral, con el fin de cotejar y normalizar los datos sobre ayuda humanitaria y al desarrollo.<sup>8</sup> La “Norma IATI” para la comunicación de datos, acordada por primera vez en 2011, exige que las organizaciones proporcionen información coherente sobre la ayuda que pueda “intercambiarse, compararse y combinarse fácilmente” con otras fuentes.<sup>9</sup> Más de 1,500 organizaciones han publicado datos en la IATI, entre ellas las mayores agencias gubernamentales de ayuda y organizaciones donantes internacionales del mundo. La IATI y los observadores externos consideran que el libre acceso a los datos sobre la ayuda es esencial para que los

---

<sup>4</sup> McGee, “Aid Transparency and Accountability.”

<sup>5</sup> e.g., Fung, Graham, y Weil, *Full Disclosure*. Sobre la distinción entre transparencia y derecho a saber, véase Fox “Accountability Keywords.”

<sup>6</sup> Para más información sobre las distintas interpretaciones de conceptos afines, véase Fox, “Accountability Keywords.”

<sup>7</sup> Fox y Brown, *The Struggle for Accountability*.

<sup>8</sup> En este periodo se produjo una oleada de iniciativas internacionales de múltiples partes interesadas centradas en la gobernanza. Véase, Brockmyer y Fox, “Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives.”

<sup>9</sup> International Aid Transparency Initiative, “How IATI Works.”

gobiernos de los países en desarrollo puedan planificar y coordinar eficazmente sus presupuestos.

El impulso mundial del gobierno abierto ha producido avances mensurables hacia una divulgación más proactiva de la información sobre las prioridades presupuestarias de las organizaciones internacionales y las agencias gubernamentales. Una teoría clave del cambio – como en el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto– es la idea de una “carrera hacia la cima”. Desde este punto de vista, si las organizaciones se comparan y clasifican públicamente con sus homólogas en cuanto a su progreso hacia objetivos ampliamente considerados loables, las rezagadas se esforzarán por ponerse al día, mientras que las líderes mirarán por encima del hombro para mantener su liderazgo. Este es el planteamiento en el que se basa el Índice de Transparencia de la Ayuda (ATI, por sus siglas en inglés), un sistema de clasificación que se puso en marcha durante la misma oleada de reforma del gobierno abierto que la IATI.

El ATI lo elabora el grupo de vigilancia Publish What You Fund (PWYF), una ONG fundada en 2008 con el objetivo de garantizar “que todos los datos sobre ayuda y desarrollo sean transparentes y estén disponibles, puedan utilizarse y se usen.”<sup>10</sup> El ATI mide el compromiso con los objetivos de transparencia establecidos en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan de 2011.<sup>11</sup> Los siete informes del ATI publicados entre 2013 y 2022 permiten realizar evaluaciones comparativas entre las prácticas de presentación de informes tanto dentro de un mismo país como entre países y organizaciones. Aquí observamos variaciones entre las agencias de desarrollo de un mismo gobierno. En el caso de EE.UU., la Corporación del Desafío del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) se clasifica sistemáticamente como “muy buena”,<sup>12</sup> mientras que USAID ha fluctuado entre “regular” y “buena” en la escala del ATI.<sup>13</sup> Otro ejemplo: en 2022, el Banco Mundial cumplía las normas de transparencia “muy bien”, mientras que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se consideraba ‘regular’<sup>14</sup> (véase el gráfico 1).<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Publish What You Fund, “About Us.”

<sup>11</sup> Tilley, “Aid Transparency Index 2022,” 7.

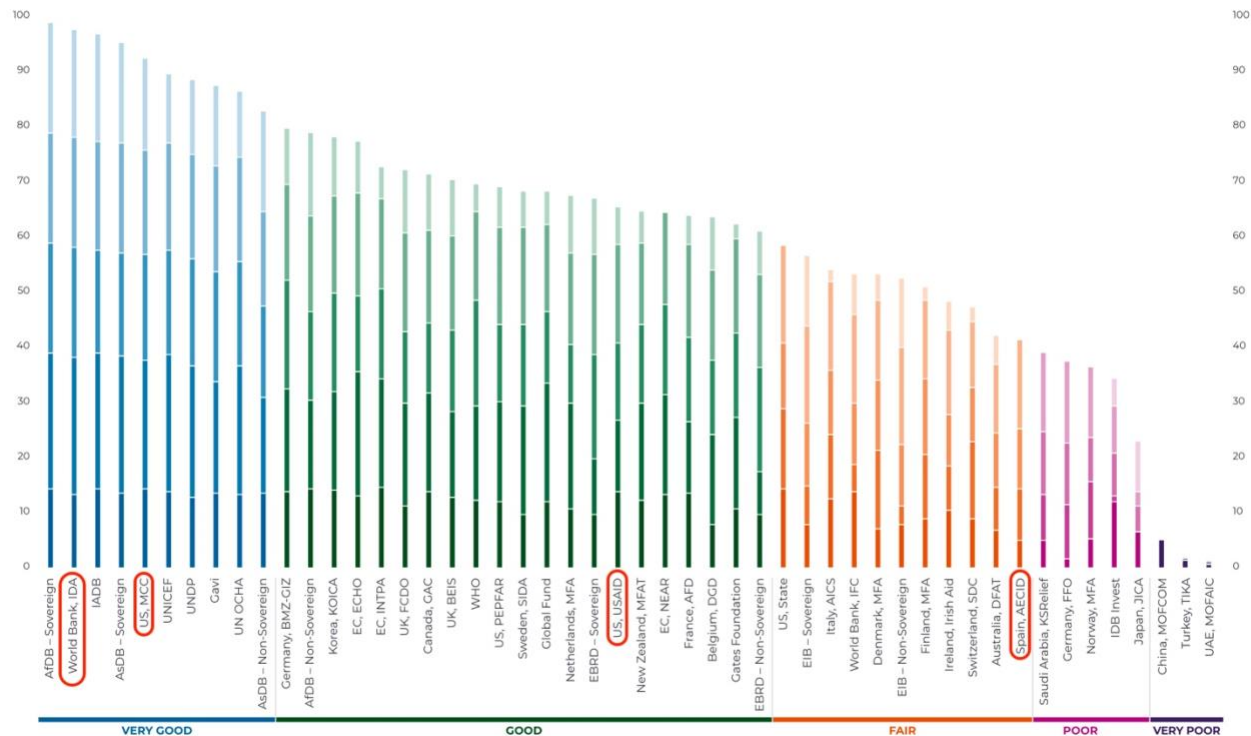
<sup>12</sup> Publish What You Fund, “United States, Millennium Challenge Corporation (US, MCC).”

<sup>13</sup> Publish What You Fund, “United States Agency for International Development (USAID).”

<sup>14</sup> Tilley, “Aid Transparency Index 2022.”

<sup>15</sup> Para otras iniciativas internacionales de transparencia de la ayuda, véase, entre otros, Development Initiatives Poverty Research, <https://devinit.org/> y AidData, <https://www.aiddata.org/>. Entre gobiernos, para el Reino Unido,

**Gráfico 1: Índice de Transparencia de la Ayuda 2022: Puntuaciones Globales y Clasificación**



Fuente: Alex Tilley, “Aid Transparency Index 2022” (London, UK: Publish What You Fund, 2022), 6. [https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm\\_uploads/2022/06/Aid-Transparency-Index-2022.pdf](https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2022/06/Aid-Transparency-Index-2022.pdf).  
 Leyenda del Gráfico 1: “Very Good” es “Muy Bueno” (Azul); “Good” es “Bueno” (Verde); “Fair” es “Regular” (Naranja); “Poor” es “Malo” (Rosado), y “Very Poor” es “Muy Malo” (Morado).

La mejora del desempeño en USAID parece haber sido impulsada por una carrera hacia la cima. Honig y Weaver (2019) entrevistaron a informantes que atribuyeron a los altos niveles de divulgación pública de la MCC el impulso de la mejora de los esfuerzos de USAID para cumplir las normas de la IATI a partir de 2013.<sup>16</sup> Como parte del impulso del gobierno abierto,<sup>17</sup> USAID comenzó a mejorar su cumplimiento de la IATI, publicando datos de forma independiente en la IATI desde abril de 2017.<sup>18</sup> USAID sigue ocupando una posición intermedia entre las organizaciones evaluadas por la IATI. A pesar de las mejoras medibles, pasando de “regular” en 2013 a “buena” en 2022, el progreso de USAID en materia de transparencia no ha

véase Development Tracker, <https://devtracker.fcdo.gov.uk/>, y para Suecia, véase: OpenAid, <https://openaid.se/en>.

<sup>16</sup> Honig y Weaver, “A Race to the Top?,” 604.

<sup>17</sup> United States Agency for International Development, “USAID Open Government Plan v4.0.”

<sup>18</sup> International Aid Transparency Initiative, “USAID Becomes Separate IATI Publisher.” En comparación, el MCC comenzó a publicar de forma independiente en la IATI en febrero de 2018, el Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido en agosto de 2020 y el Departamento de Estado de Estados Unidos, en enero de 2023.

sido ni completo ni lineal. Entre 2020 y 2022, las calificaciones de transparencia de USAID *cayeron* en términos absolutos y relativos en el índice (de 76.7 a 65.2 puntos de 100 posibles, y del puesto 15 al 25 en general entre las organizaciones evaluadas). Este inesperado descenso en la calificación de gobierno abierto de USAID demuestra que el comportamiento de las mediciones en materia de transparencia institucional han sido independientes de los cambios en las administraciones presidenciales estadounidenses.

El ATI, como cualquier índice, se compone de múltiples indicadores, algunos más relevantes que otros para el desarrollo local. USAID recibe puntuaciones altas en la categoría del ATI de “Unificación de datos de desarrollo”, un indicador técnico que interesa principalmente a los analistas de datos globales. Por el contrario, los indicadores del ATI muestran que USAID se queda corta en la publicación de las categorías de información que más interesan a los analistas políticos y socios del país, como los presupuestos de los proyectos nacionales y los documentos clave relacionados con el rendimiento de los proyectos (informes y evaluaciones de referencia, intermedios y finales). Cuando USAID publica documentos sobre resultados, incluye detalles y resultados de los proyectos, aunque rara vez revela información sobre las cuantías presupuestales y patrones de gasto. Los informes y evaluaciones de proyectos de USAID, cuando están disponibles, también se publican en sitios web independientes de las descripciones de proyectos de USAID. Los datos publicados sobre los proyectos de USAID también incluyen poca información subnacional, lo que también contribuyó a la caída en 2022 de las calificaciones del ATI.<sup>19</sup>

La divulgación pública de los datos de los proyectos por parte de USAID no está diseñada para permitir a los ciudadanos (o a los funcionarios del gobierno) de los países receptores seguir la pista del dinero. Seguir el dinero a menudo requiere cruzar diferentes fuentes de datos, pero, incluso entonces, la entrega completa de la financiación es difícil de reconstruir. En 2018, un informe de Oxfam sobre “seguir el dinero” solo pudo rastrear el 7 % de la financiación de USAID que llegaba a Ghana utilizando datos de IATI.<sup>20</sup> En la siguiente sección

---

<sup>19</sup> Publish What You Fund, “United States Agency for International Development (USAID).”

<sup>20</sup> Parrish, Cohen, y Mekuria, “Tracing US Development Flows”; Parrish, Cohen, and Mekuria, “Follow the Money: Using International Aid Transparency Initiative Data to Trace Development Aid Flows to Their End Use.”

se ofrece una visión general de las tendencias de localización, seguida de una aplicación de herramientas de gobierno abierto para poner de relieve el proceso en Colombia.

### *Localización de la ayuda: Iniciativas de USAID*

Durante la misma ola de iniciativas internacionales de transparencia que incluyeron IATI y la Alianza para el Gobierno Abierto, USAID inició una agenda de reforma llamada “USAID Forward” en 2010, con un enfoque en el fortalecimiento de los socios locales a través del desarrollo de capacidades, el monitoreo conjunto de programas y capacitaciones sobre cómo trabajar mejor con USAID.<sup>21</sup> Tras un modesto progreso, la política se invirtió a partir de 2016. La localización pasó aparentemente a un segundo plano en USAID hasta noviembre de 2021, cuando la administradora de USAID Samantha Power estableció los ambiciosos objetivos de localización mencionados anteriormente.<sup>22</sup> En marzo de 2023, USAID también anunció una nueva Estrategia de Adquisición y Asistencia para abordar algunas de las limitaciones institucionales internas que dificultan el cumplimiento de estos objetivos.<sup>23</sup>

### **Gráfico 2: Financiación local directa de USAID a lo largo del tiempo, compromisos de financiación y porcentaje**

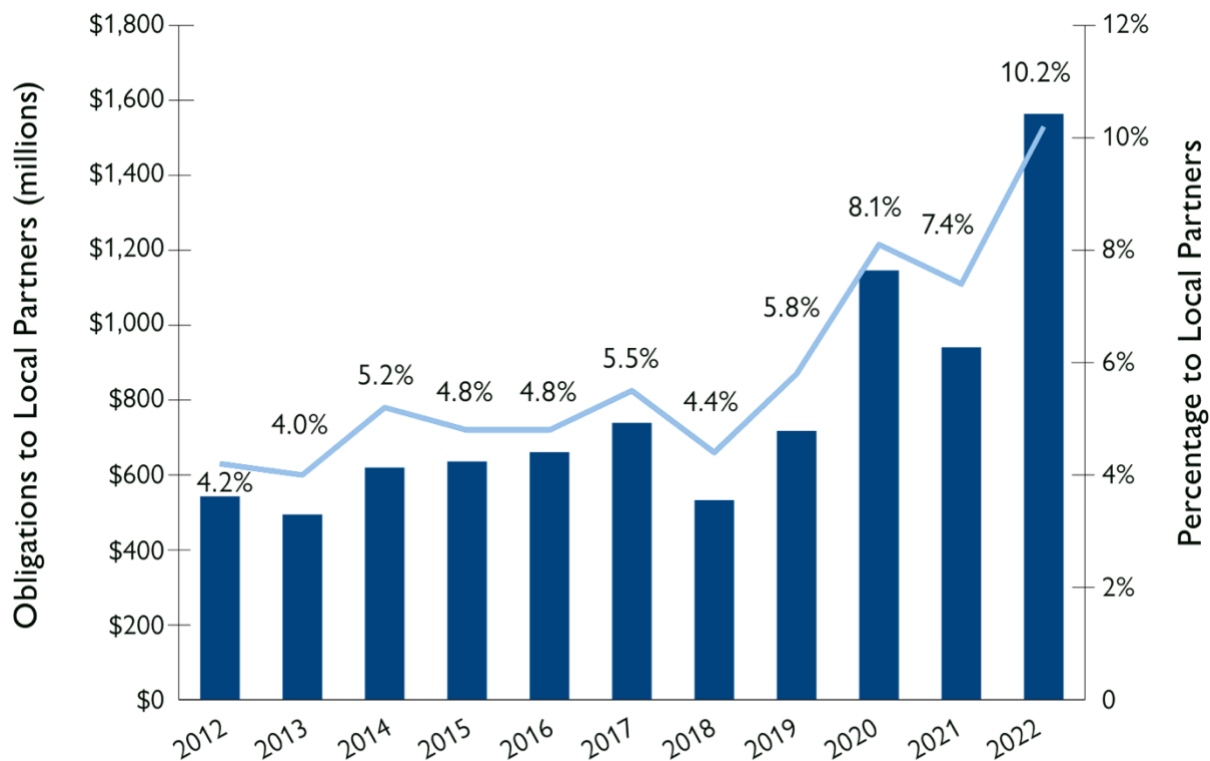
---

<sup>21</sup> Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), “USAID Forward | Archive.”

<sup>22</sup> Power, “A New Vision for Global Development.”

<sup>23</sup> Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), “USAID Acquisition & Assistance Strategy”; United States Agency for International Development, “Key Performance Indicators: Direct Acquisition & Assistance Funding for Localization.”





Fuente: Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, “Hacia un Modelo de Desarrollo Dirigido Localmente” (Washington, D.C.: Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, julio 2023), 6. Leyenda del Gráfico 2: “Obligations to local partners (millions)” significa Compromisos con socios locales (millones) y “Percentage to local partners” significa Porcentaje destinado a los socios locales

USAID ha reconocido que avanza lentamente hacia sus propios objetivos de localización, ya que sólo el 10.2% de su compromiso total de financiación se destinará directamente a organizaciones nacionales en 2022 (véase el gráfico 2).<sup>24</sup> El informe de progreso de USAID también reveló marcadas diferencias en los países y sectores que reciben las mayores cantidades de financiación local directa. Los países africanos recibieron una media del 23,8% de financiación local directa en 2022, mientras que América Latina y el Caribe se situó muy por debajo, con un 13.2% (frente al 14% del año anterior). En algunos países, la proporción de financiación local disminuyó en lugar de aumentar entre 2021 y 2022 (por ejemplo, México, Filipinas y Colombia), lo que sugiere un alto grado de autonomía en las oficinas de USAID a nivel nacional. Los avances hacia la localización también variaron significativamente entre sectores. La financiación de USAID para la salud, su mayor sector, tuvo una cuota del 20% del

<sup>24</sup> Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), “Moving Toward a Model of Locally Led Development.”

total de compromisos de financiación destinados a organizaciones locales, mientras que las organizaciones locales recibieron alrededor del 6% de la ayuda en cada uno de los sectores denominados “Paz y Seguridad” y “Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza.”<sup>25</sup>

Las cuestiones técnicas influyen en la forma de evaluar las tendencias de localización. Lo que se considera ‘local’ dicta cómo se calculan las cifras de localización. La convención para calcular las cuotas de localización consiste en dividir el valor total de la financiación directa a los socios nacionales (numerador) por un conjunto específico de fondos totales para proyectos en un año determinado (denominador). Una complicación para esta métrica es que diferentes organizaciones oficiales y no gubernamentales utilizan distintas definiciones de ‘local’.<sup>26</sup> Estas diferencias no son meramente académicas, ya que cambiar la metodología puede suponer millones de dólares y múltiples puntos porcentuales de diferencia en las cifras finales de financiación.

Desde un punto de vista técnico, PWYF utiliza criterios más estrictos que USAID. Tilley y Jenkins (2023) estiman cómo USAID calcula los porcentajes de financiación nacional directa y ofrecen un método alternativo que establece un criterio más detallado sobre qué tipos de organizaciones cuentan como ‘locales’, en concreto, no incluye las sucursales de entidades internacionales en el numerador. Junto con este criterio, PWYF también incluye en el denominador la financiación a proyectos multilaterales, de programas globales, de agencias de la ONU, redactados o desconocidos.<sup>27</sup> USAID no incluye fondos de estas cinco cuentas, y ninguno de los dos métodos tiene en cuenta la financiación entre gobiernos.<sup>28</sup>

Las diferencias entre estos métodos suelen dar lugar a que las cifras de USAID para la localización sean varios puntos porcentuales más elevadas (a menudo representan millones de dólares) que las cifras correspondientes de PWYF. El estudio de PWYF sobre las tendencias de localización en diez países entre 2019 y 2021 informa de una media de solo el 5.7% (véase la

---

<sup>25</sup> Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), 7.

<sup>26</sup> Saldinger, “As USAID Looks to Define ‘Local,’ Here’s Where It Can Start.”

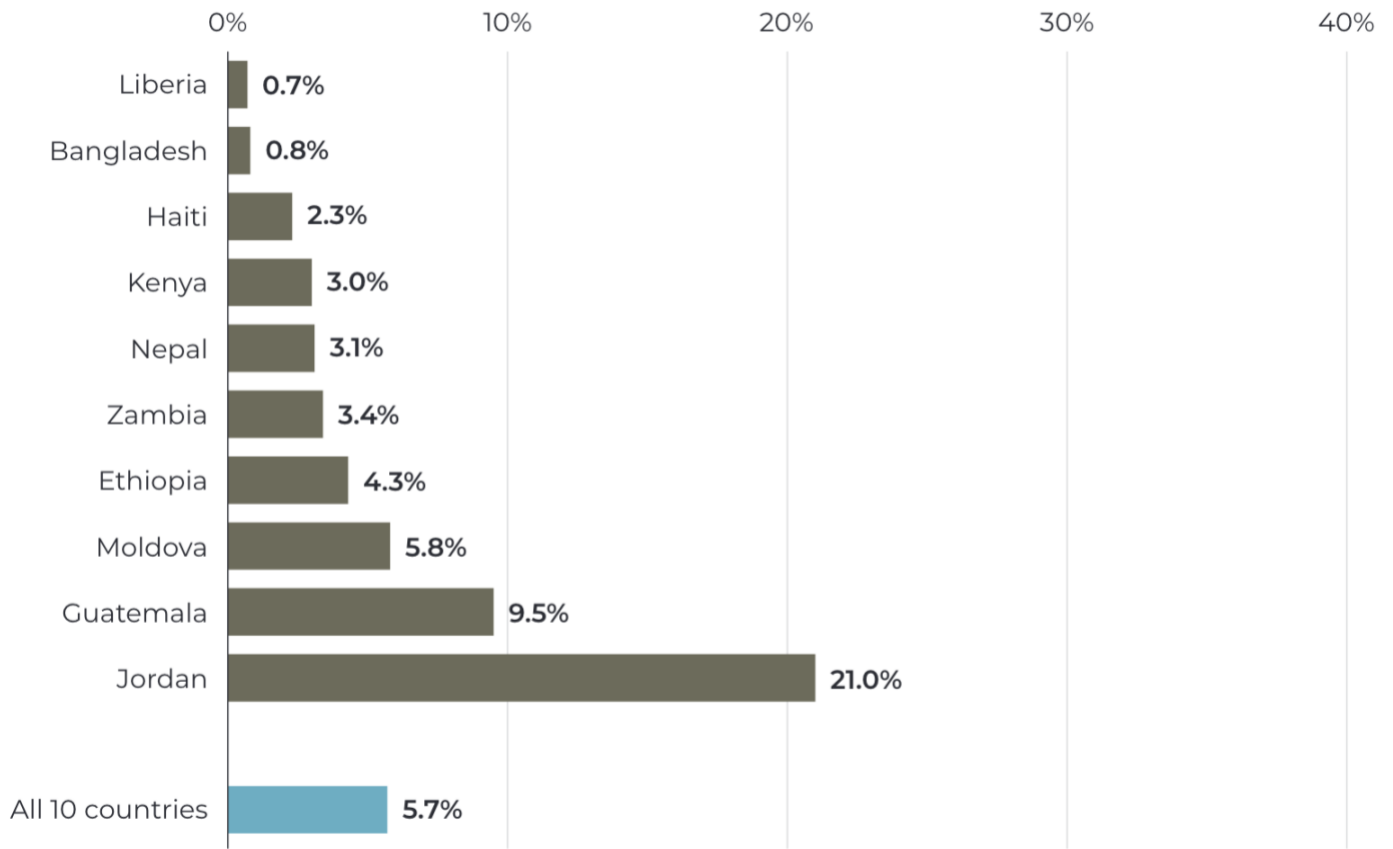
<sup>27</sup> Tilley y Jenkins, “Metrics Matter: How USAID Counts ‘Local’ Will Have a Big Impact on Funding for Local Partners.”

<sup>28</sup> Gobierno a Gobierno (G2G) se refiere a la financiación de gobierno a gobierno. A efectos de este estudio, se refiere a la ayuda exterior directa del gobierno estadounidense a organismos oficiales del gobierno colombiano.

Figura 3), inferior a la media general comunicada por USAID.<sup>29</sup> Los analistas se preguntan si algunas organizaciones consideradas ‘locales’ por USAID son en realidad filiales en el país o derivaciones de contratistas del Norte.

**Gráfico 3: Medición por Publish What You Fund de las tendencias de localización de USAID**

**Proporción de financiación a socios locales en 10 países financiados por USAID Desembolsos en los ejercicios fiscales estadounidenses de 2019 a 2021 - Enfoque de medición de Publish What You Fund**



Fuente: Alex Tilley y Elma Jenkins, “Las Métricas Importan: La forma en que USAID cuente lo ‘local’ tendrá un gran impacto en la financiación de los socios locales” (Londres, Reino Unido: Publish What You Fund, marzo de 2023), 15. [https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm\\_uploads/2023/02/Metrics-Matter-Full-Research-Paper.pdf](https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2023/02/Metrics-Matter-Full-Research-Paper.pdf). Nota metodológica: las principales diferencias entre las métricas de PWYF y USAID tienen que ver con el denominador y la definición de lo que se considera ‘local.’

El término ‘local’ también es objeto de debate conceptual, lo que refleja la posición de quienes lo utilizan. En el discurso cotidiano, la idea de ‘local’ es ambigua, donde ‘lo sabes cuando lo ves’. El término suele referirse a una zona pequeña, ya sea para una consulta comunitaria o para administrar una inyección anestésica. Pensemos en el término ‘localidad’.

<sup>29</sup> Tilley y Jenkins, “Metrics Matter: How USAID Counts ‘Local’ Will Have a Big Impact on Funding for Local Partners.”

Pero el significado de ‘pequeño’ varía mucho, ya que la postura que defiendas depende de la posición en que te encuentres. En el ámbito de la gobernanza, ‘gobierno local’ suele referirse a los niveles subnacionales de gobierno, aunque éstos pueden no ser tan pequeños. En México, por ejemplo, ‘local’ se refiere tanto a los gobiernos municipales como a los estatales, a pesar de que varios estados tienen poblaciones comparables a países centroamericanos enteros. El uso del término ‘local’ en México tiende a reflejar un punto de vista centrado en la capital para referirse a todos los demás niveles de gobierno; sin embargo, incluso en una gran metrópolis como Ciudad de México, la gente se refiere a su gobierno como ‘local’. Mientras tanto, la idea de ‘local’ tiene múltiples capas. Desde la perspectiva de la capital de un estado, ‘local’ puede referirse a otros municipios más pequeños. Desde la perspectiva de un distrito o centro municipal, las comunidades periféricas más pequeñas se consideran a su vez locales (y se denominan ‘localidades’). En cambio, si se pasa al ámbito internacional, los responsables políticos de Washington D.C. o Londres suelen utilizar el término ‘local’ para referirse a países enteros. Dentro de USAID, uno de los términos burocráticos más utilizados para referirse a sus contratistas es el de “socio ejecutor”, que implica que su papel consiste simplemente en llevar a cabo la agenda de USAID y, por tanto, entra en tensión con la implicación de que “dirigido localmente” implicará un reparto significativo del poder sobre las agendas. En resumen, la idea de lo local es inherentemente relativa e implícitamente jerárquica.<sup>30</sup>

## **Tendencias de la ayuda exterior estadounidense a Colombia**

La aplicación de una perspectiva de gobierno abierto a la ayuda exterior estadounidense es especialmente significativa debido al legado histórico del papel del gobierno estadounidense en América Latina. El análisis de la política actual de USAID, centrada en la localización y el desarrollo local, debe tener en cuenta el largo legado de geopolítica y secretismo que ha rodeado el papel de Estados Unidos. Durante la Guerra Fría, las bien documentadas intervenciones del gobierno estadounidense para derrocar gobiernos elegidos democráticamente, como en Guatemala (1954) y Chile (1970 y 1973), combinaron acciones tanto manifiestas como encubiertas, que arrojaron una larga sombra sobre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo. En la década de 1960, la Alianza para el Progreso del gobierno estadounidense combinó el apoyo político y económico a las reformas sociales y políticas moderadas con esfuerzos específicos

---

<sup>30</sup> Este párrafo se inspira en Fox, “Accountability Keywords,” 78.

para debilitar los desafíos más radicales a las élites dominantes. Durante la década de 1980, los críticos de la intervención militar y política del gobierno estadounidense en América Central expusieron múltiples dimensiones de la “guerra blanda” que la acompañaba.<sup>31</sup> Analistas independientes han documentado los ganadores y perdedores de la ayuda estadounidense categorizada como humanitaria.<sup>32</sup> Por ejemplo, la “ayuda alimentaria” del gobierno estadounidense se denomina oficialmente “humanitaria”, pero esta política se ha visto influenciada durante mucho tiempo por intereses económicos nacionales (como los de los agricultores comerciales y la industria naviera), al tiempo que ha socavado la producción nacional de alimentos en los países receptores. En este contexto geopolítico, las descripciones oficiales de los objetivos e impactos de la ayuda al desarrollo del gobierno estadounidense no pueden tomarse al pie de la letra.

A pesar del final de la Guerra Fría, en 2000 el Plan Colombia continuó con la pauta de combinar la ayuda militar, policial, de desarrollo económico y humanitaria, bajo el doble paraguas de la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo (especialmente tras los atentados del 11 de septiembre del 2001). El ejército y la policía colombianos colaboraron con las fuerzas paramilitares en una represión intensiva, bien documentada y a gran escala, y en el desplazamiento forzado de civiles. El Plan Colombia incluso presupuestó ayuda humanitaria para los civiles que se esperaba fueran desplazados por esa política.<sup>33</sup> En nombre del desarrollo económico local, los fondos de USAID llegaron a grupos paramilitares de fachada, como empresas de aceite de palma asociadas al desplazamiento forzado de pequeños propietarios.<sup>34</sup> Este legado subraya la importancia de elevar los estándares de gobierno abierto para permitir un control independiente de los flujos de ayuda internacional, idealmente en tiempo real, no sólo retrospectivamente.

Durante las dos últimas décadas, el volumen de la ayuda estadounidense a Colombia fue, con diferencia, el mayor de América Latina, debido a la financiación del ejército y la policía. Entre las élites políticas estadounidenses, existía un consenso bipartidista para respaldar las campañas contra la insurgencia y contra el narcotráfico del gobierno colombiano. Dentro de

---

<sup>31</sup> Barry y Preusch, *The Soft War*, 1988.

<sup>32</sup> Garst y Barry, *Feeding the Crisis*.

<sup>33</sup> Lindsay-Poland, *Plan Colombia*.

<sup>34</sup> Ballvé, “The Dark Side of Plan Colombia”; Ballvé, *The Frontier Effect*.

Estados Unidos, los periodistas de investigación utilizaron herramientas de transparencia para revelar donaciones de campaña de empresas fabricantes de helicópteros a legisladores nacionales que abogaban por la "ayuda" y la venta de armas al ejército colombiano (tanto del partido republicano como el demócrata).<sup>35</sup>

Los flujos de ayuda civil al desarrollo de Estados Unidos a Colombia fueron también los mayores de la región. La media anual de 538 millones de dólares de ayuda a Colombia representó el 26,6% de toda la financiación específica a un país en América Latina y el Caribe entre 2001 y 2022 (véase el gráfico 4). Sin embargo, el objetivo principal de la ayuda estadounidense cambió durante este periodo. La administración Obama proporcionó apoyo tanto diplomático como económico al proceso de paz. Hasta 2023, se calcula que Estados Unidos ha aportado 1.500 millones de dólares para financiar la implementación de los Acuerdos de Paz.<sup>36</sup>

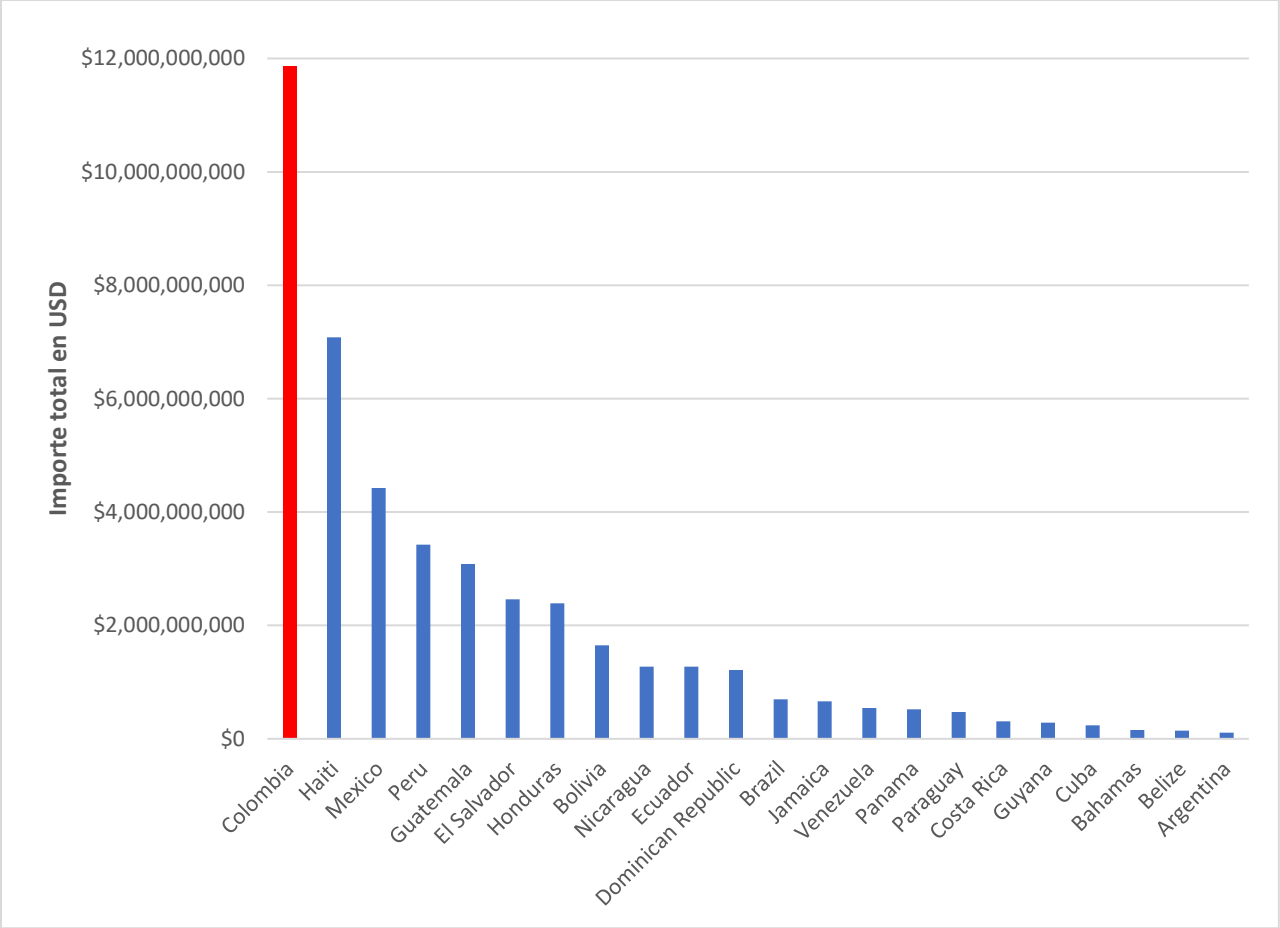
**Gráfico 4: Desembolsos de USAID para América Latina y el Caribe: Año Fiscal 2001-2022<sup>37</sup>**

---

<sup>35</sup> Un general colombiano se quejó más tarde de que el 90% de la ayuda militar de estadounidense se gastaba en EEUU. Lindsay-Poland, *Plan Colombia*; Véase también, Bartilow, *Drug War Pathologies*; Angelo, *From Peril to Partnership*.

<sup>36</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos, "U.S. Relations With Colombia."

<sup>37</sup> A efectos visuales, sólo se presentan en el gráfico los países que reciben más de 100 millones de dólares en el periodo de tiempo indicado. "Datos – Consulta".



Fuente: ForeignAssistance.gov (“Datos – Consulta” Colombia, consultado el 19 de septiembre de 2023).

El gobierno estadounidense sigue considerando a Colombia un socio estratégico fundamental para la seguridad y el comercio en el hemisferio occidental.<sup>38</sup> Durante dos décadas, los flujos de ayuda de EE.UU. han priorizado el apoyo militar y policial sobre la financiación más amplia del desarrollo en una proporción de casi de 2 a 1 (véase el gráfico 5). Isacson (2023), analista de la organización independiente de derechos humanos del Washington Office on Latin America (WOLA), ha elaborado minuciosamente estimaciones de la financiación militar y policial de EE.UU. a Colombia a partir de múltiples fuentes debido a la falta de transparencia en

<sup>38</sup> Arjona, Hernández, y Trujillo, “El potencial sin explotar de la asociación entre EE.UU. y Colombia: Creación de un plan modernizado para la relación bilateral”; Biden y Petro, “Declaraciones del Presidente Biden y del Presidente Gustavo Petro de Colombia antes de la reunión bilateral.”

la financiación (las revelaciones de financiación del Departamento de Defensa a menudo “no se comunican” o son “parciales o incompletas” a lo largo de los años).<sup>39</sup>

Desde el inicio del Plan Colombia en 2000 hasta el inicio del Acuerdo de Paz en 2016, la financiación militar y policial por parte de EE.UU. fue mayor que la financiación económica e institucional de todos los años –en varios años, cuatro veces más–<sup>40</sup>. La financiación militar y policial alcanzó su nivel más bajo en dieciséis años, con 174 millones de dólares, en 2015, pero aumentó ligeramente en los años siguientes. De hecho, el 66% de la solicitud de presupuesto presidencial para Colombia en 2021 se destinó a ayuda relacionada con la seguridad (elaborada durante la administración Trump). Durante la administración Biden, la propuesta de presupuesto presidencial anual para la financiación de la seguridad de Colombia se redujo al 52% en 2022, al 49% en 2023 y al 47% en 2024. Entre 2016 y 2023, las estimaciones de Isacson corresponden aproximadamente con estas cifras al mostrar casi una paridad entre la ayuda económica/institucional y la financiación para las fuerzas armadas y la policía, con una cantidad ligeramente superior destinada a los sectores civiles. Sin embargo, sin una divulgación proactiva más completa y actualizada de las tendencias de financiación militar, cualquier estimación externa debe considerarse provisional.

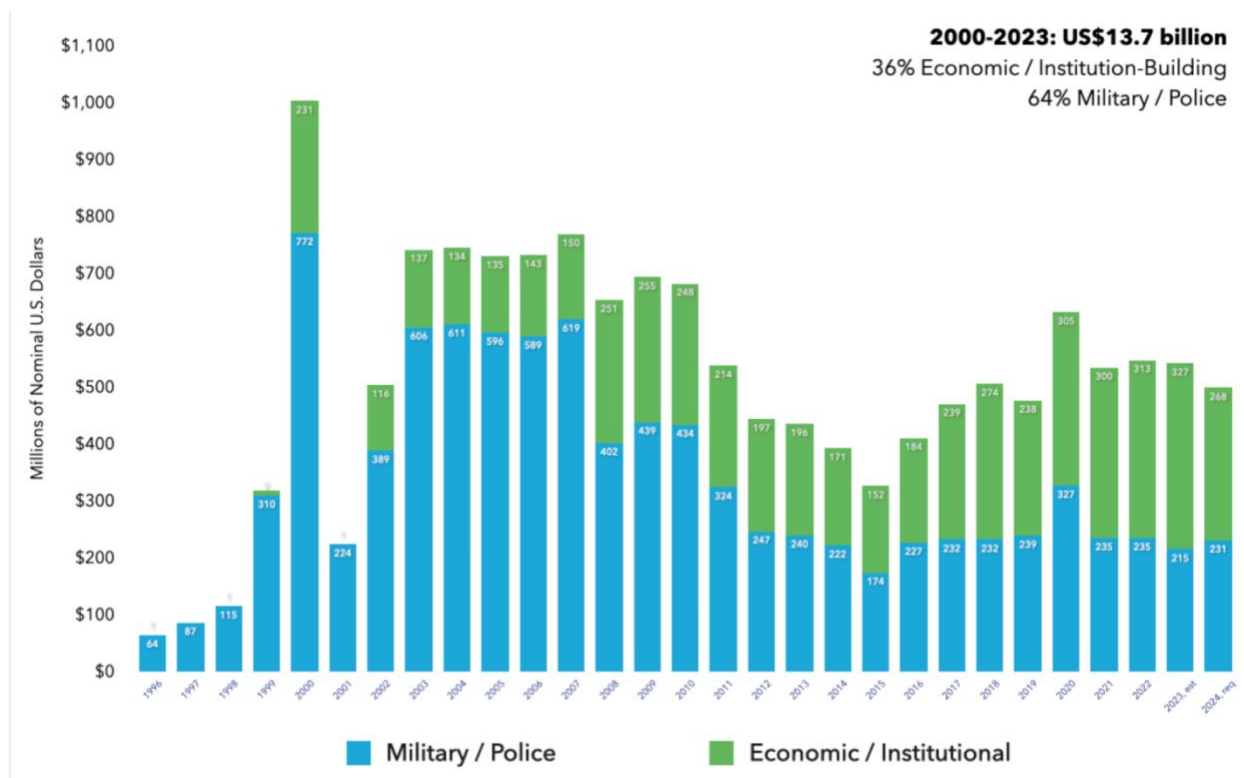
### **Gráfico 5: Ayuda estadounidense a Colombia**

---

<sup>39</sup> Isacson, “U.S. Aid to Colombia”; “Acerca de - Estatus.” Exacto a fecha 18 de octubre de 2023. Para más información, véase la liga “solidez de los informes por año”. El CIP Security Monitor es otra organización que publica de forma independiente estimaciones de la financiación militar estadounidense. Al igual que Isacson, el CIP utiliza múltiples fuentes para elaborar sus cifras debido a la falta de cifras oficiales coherentes sobre financiación militar y policial.

<sup>40</sup> Isacson, “U.S. Aid to Colombia.”





Fuente: Adam Isacson, “Ayuda estadounidense a Colombia,” Washington Office on Latin America – Paz en Colombia, 4 de abril, 2023, <https://colombiapeace.org/u-s-aid-to-colombia/>. Leyenda del Gráfico 5: “Millions of Nominal U.S. Dollars” significa “Millones de dólares estadounidenses nominales”, “Military/Police” significa “Ejército/Policia” y “Economic/Institutional” significa “Económico/Institucional”.

## La Perspectiva de Gobierno Abierto Sobre la Ayuda Estadounidense a Colombia: Disponibilidad, Accesibilidad y Legibilidad

Este proyecto comenzó centrándose en la ayuda exterior general de EE.UU. a Colombia para evaluar las tendencias históricas de financiación y el progreso actual de la localización. Pronto nos dimos cuenta de que el proceso de obtención de datos relevantes para analizar la financiación distaba mucho de ser intuitivo, como se señaló anteriormente en la reconstrucción de Isacson de las tendencias de financiación militar y policial. En consecuencia, descubrimos que una perspectiva de gobierno abierto podría aportar información a la agenda de localización identificando tanto los puntos fuertes como las limitaciones que conlleva el acceso a los datos oficiales. Durante nuestra investigación, surgieron tres cuestiones técnicas que son relevantes para informar un enfoque centrado en el usuario.

En primer lugar, ¿qué datos están **disponibles**? Esta pregunta puede ser abierta, dado que las partes interesadas pueden desconocer el alcance de lo que se publica o pueden buscar datos no disponibles públicamente. Nuestro principal interés se centraba en la financiación de la ayuda exterior estadounidense para evaluar las tendencias cronológicas por organismo estadounidense, las prioridades de financiación relativas y la financiación de proyectos específicos por socio ejecutor (contratista). Descubrimos que los datos básicos sobre la financiación de la ayuda estadounidense a Colombia están ampliamente disponibles, aunque se requiere un conocimiento técnico para construir una imagen más completa de las cifras reales de los proyectos y para interpretar las prioridades (e incluso entonces, siguen existiendo algunos problemas).

En segundo lugar, ¿hasta qué punto son **accesibles** los datos públicos sobre ayuda exterior? Esta pregunta se refiere al grado de dificultad que tienen las partes interesadas para obtener los datos pertinentes. Se podría pensar en un continuo en el que los datos muy accesibles estarían ubicados en un sitio de fácil navegación y centralizados, los datos algo accesibles estarían repartidos en varios sitios que requieren cierta competencia técnica, y los datos menos accesibles se proporcionarían únicamente a través de sitios obsoletos y bizantinos, solicitudes directas al gobierno o revisión en persona. En el caso de la ayuda exterior de EE.UU. a Colombia, descubrimos que había una gran cantidad de datos disponibles, pero que para acceder a ellos era necesario tener conocimientos técnicos y, a veces, saber dónde buscar.

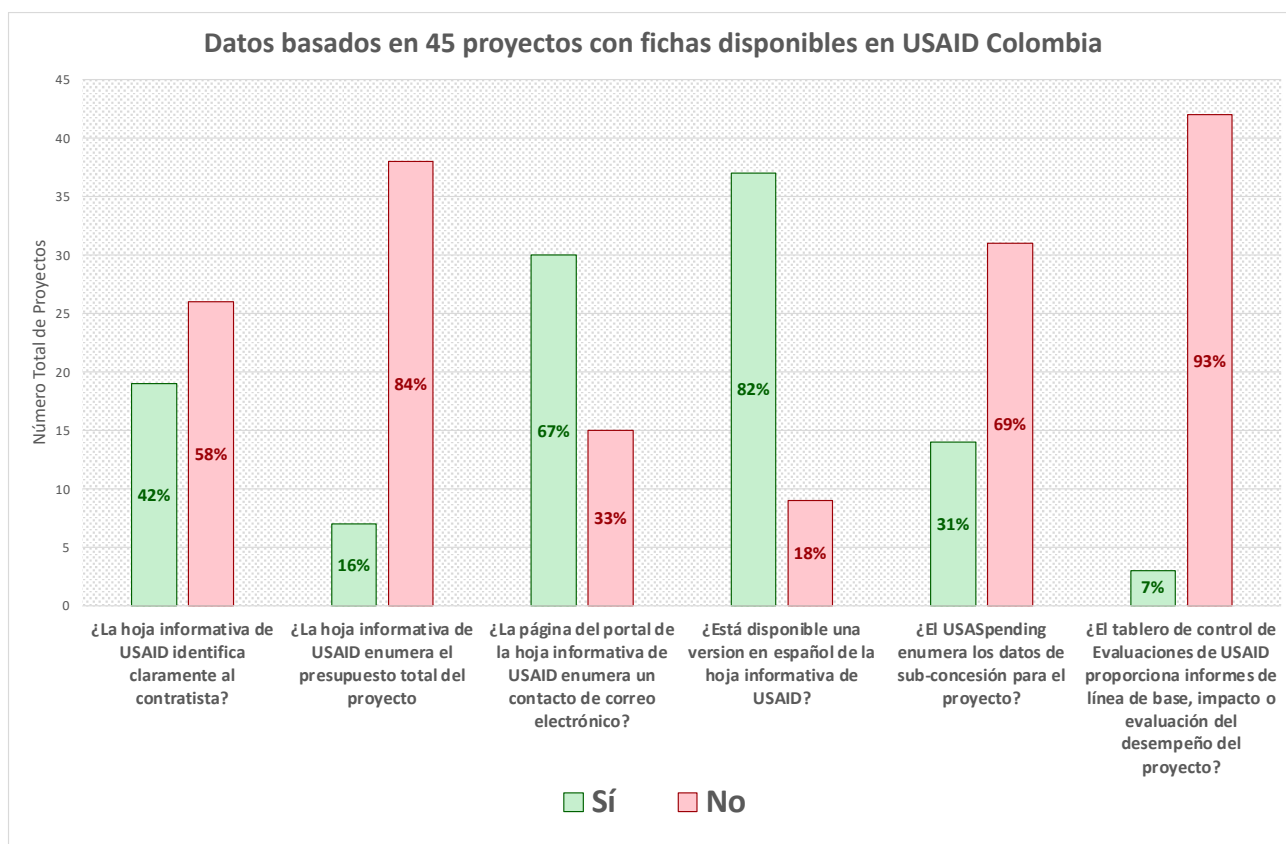
Debido a esta fragmentación de las fuentes de datos oficiales, para obtener una imagen más completa de un solo proyecto de USAID fue necesario acceder al menos a cinco sitios diferentes. El sitio web de la misión de USAID en Colombia ofrece fichas descriptivas de proyectos individuales, pero a menudo falta información sobre sus presupuestos totales. Al analizar las 45 fichas únicas de proyectos de USAID Colombia,<sup>41</sup> descubrimos que sólo el 16% incluía el presupuesto total del proyecto (véase el gráfico 6). Los totales anuales de financiación están disponibles en [ForeignAssistance.gov](http://ForeignAssistance.gov), pero los datos de subvención se encuentran en un sitio separado llamado [USASpending.gov](http://USASpending.gov). Las descripciones de los proyectos ofrecen un texto sencillo con detalles básicos, aunque más del 80% están disponibles en español además de en inglés. La mayoría de las fichas de los proyecto ni siquiera nombran al contratista, lo que

---

<sup>41</sup> Actualizado en agosto de 2023. El número total de hojas informativas de proyectos que aparecen en cualquier sitio de misión de USAID está sujeto a cambios.

sugiere que la idea de “dirigido localmente” es sólo por invitación. En algunos casos, los contratistas crean sitios dedicados a su proyecto, pero los enlaces a estas páginas no siempre son fáciles de encontrar. La participación pública informada con USAID y sus contratistas también se ve limitada por la pequeña fracción de proyectos que se evalúan de forma independiente, agravada por el difícil acceso a las evaluaciones disponibles. Algunas evaluaciones de proyectos se encuentran en el escueto USAID Evaluations Dashboard (Panel de Evaluaciones de USAID) o en el más antiguo USAID Development Clearing House (Centro de Intercambio de Información sobre Desarrollo de USAID), pero en ambos sitios existen lagunas en la cobertura.

**Gráfico 6: Indicadores de gobierno abierto: Fichas técnicas de Proyectos los de USAID en Colombia**



Fuentes: “USAID Colombia”, “USASpending.Gov.”, “Evaluations at USAID Dashboard.”

En **tercer** lugar, ¿hasta qué punto son claros los datos? El mundo de la ayuda exterior y la financiación del desarrollo está repleto de acrónimos, jerga y terminología que a veces pueden resultar impenetrables para los observadores externos. Cuando las partes interesadas han obtenido los datos pertinentes, ¿pueden interpretarlos razonablemente? La mayoría de los datos

sobre financiación de la ayuda exterior estadounidense sólo están disponibles en inglés, mientras que muchos sitios web de las misiones de USAID ofrecen información en los idiomas locales. Varios sitios de financiación ofrecen glosarios para ayudar a interpretar términos técnicos,<sup>42</sup> pero estos glosarios no siempre son fáciles de navegar y tienen información de seguimiento limitada. Además de la fragmentación de los datos parciales o incompletos en varios sitios, a veces las tendencias básicas de financiación no se explicaban por sí mismas y, por lo tanto, eran difíciles de interpretar. En consecuencia, aplicamos varios métodos de gobierno abierto a los datos de ayuda exterior de EE.UU. para conectar mejor cómo las tendencias actuales de financiación están apoyando la agenda de localización en Colombia. En resumen, se requiere una amplia perspectiva de gobierno abierto que combine múltiples fuentes de datos para obtener una visión integral de los proyectos de USAID.

## **Prioridades de financiación de EE.UU. en Colombia: Gobierno abierto y localización**

Debido al controvertido legado histórico de la ayuda del gobierno estadounidense a América Latina, los observadores independientes pueden preguntarse cómo *interpretar* los datos reportados, especialmente las categorías para describir los objetivos y sectores. Como se ha señalado anteriormente, el gobierno estadounidense ha utilizado la ayuda humanitaria y al desarrollo civil para complementar la intervención político-militar.<sup>43</sup> En este contexto, cuando una de las principales categorías de la ayuda oficial estadounidense se denomina “Paz y Seguridad”, los observadores pueden preguntarse qué parte de esa financiación se destinó a la paz, qué parte a la seguridad y de qué tipo de seguridad se trataba en realidad. Estas preguntas subrayan la importancia de seguir la pista del dinero y desentrañar las categorías oficiales para ver cómo se definen y aplican en la práctica. Por esta razón, volvimos a codificar los datos abiertos del gobierno utilizando criterios independientes para determinar los cambios en la distribución sectorial de la ayuda, en lugar de aceptar las categorías oficiales al pie de la letra.

Analizar y recodificar los datos públicos revela tendencias importantes en la ayuda exterior estadounidense que no estarían disponibles examinando los datos tal y como se

---

<sup>42</sup> “Acerca de - Glosario.” USASpending.gov también ofrece un glosario accesible en una barra lateral de la página principal del sitio.

<sup>43</sup> Barry y Preusch, *The Soft War*, 1988.

presentan oficialmente. En Colombia, la amplia categoría de “Paz y seguridad” contiene proyectos que no siempre persiguen el mismo objetivo,<sup>44</sup> en el contexto de los abusos a civiles por parte del ejército y la policía. Al mismo tiempo, algunos proyectos podrían describirse acertadamente como *tanto de paz* como de seguridad: el desminado humanitario, por ejemplo, que recibió aproximadamente 68 millones de dólares desde el inicio del Acuerdo de Paz.<sup>45</sup> Pero los proyectos centrados en el apoyo a las comunidades afrocolombianas e indígenas vulnerables o en la reintegración de los niños soldados son muy diferentes de las transferencias de material militar y el entrenamiento armamentístico. Cuando se evalúan los datos de desembolsos de Estados Unidos, estos proyectos se suelen incluir en la misma categoría.

Una mirada a toda la ayuda estadounidense a Colombia en 2021 subraya el valor que aportan las agrupaciones ligeramente recodificadas. Al volver a codificar “Paz y Seguridad” en las dos categorías diferentes de “Paz” y “Seguridad”<sup>46</sup>, la financiación de la seguridad sigue siendo mayor que la financiación de la paz, con 142,4 millones de dólares y 126,9 millones de dólares, respectivamente (véase el gráfico 7). La constatación de que el gasto en seguridad sigue siendo mayor que la financiación de la paz en 2021 es notable, dado el énfasis público del gobierno estadounidense en apoyar el proceso de paz.<sup>47</sup> Además, conviene repetir que estas cifras de seguridad no incluyen la financiación del Departamento de Defensa (DoD). Los datos de la vigencia fiscal (FY) 2021 proporcionan dos partidas etiquetadas como gasto militar relacionadas con el DoD, pero ambas son gestionadas y financiadas por el Departamento de Estado. La ausencia de financiación del DoD publicada en el FY2021 indica que la financiación militar es posiblemente mayor que la analizada aquí.

---

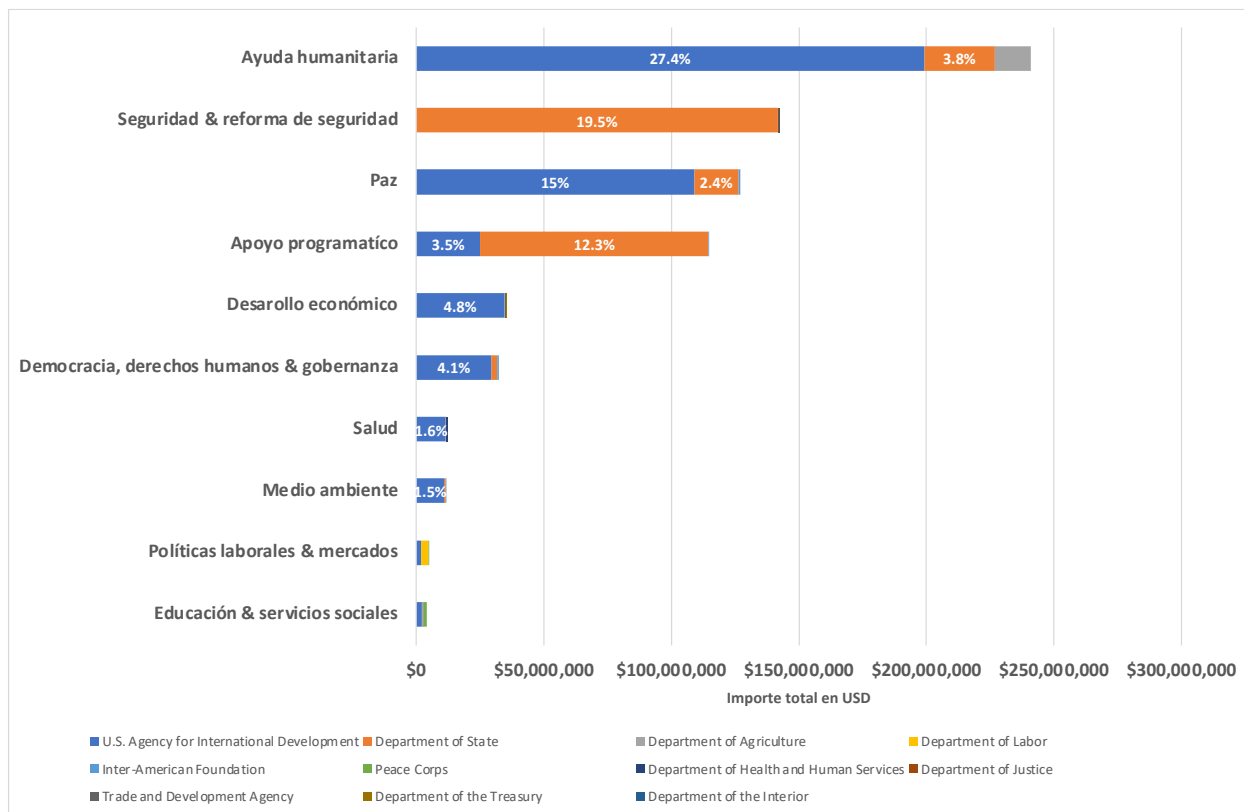
<sup>44</sup> Isacson, “How Colombia’s Lopsided Approach to Security Makes Colombians Less Safe.”

<sup>45</sup> La eficacia de la ayuda al desminado se vio limitada por la prohibición del gobierno estadounidense de financiar a los guerrilleros desmovilizados, cuyos recuerdos sobre el lugar donde se plantaron harían mucho más eficaces los esfuerzos de desminado.

<sup>46</sup> Los nombres de los sectores estadounidenses diferencian aún más las prioridades con mayor especificidad que los nombres de las categorías estadounidenses. Una complicación para evaluar “Paz y Seguridad” primero a nivel de Categoría y luego a nivel de Sector es que hay un Sector llamado “Paz y Seguridad - General” con totales de financiación sustanciales. Además, la vinculación de los flujos de financiación sectoriales con cada categoría requiere conocimientos técnicos. En la actualidad no existe un método oficial para evaluar claramente la financiación relativa a los proyectos relacionados con la paz y los relacionados con la seguridad. Véase el apéndice de este capítulo para el esquema de codificación y las justificaciones aquí, <https://docs.google.com/presentation/d/1yzwGQVNrVvn-HQ9iliZ7bNqDiq0CzSN3/edit?usp=sharing&ouid=105102930032627727351&rtpof=true&sd=true>.

<sup>47</sup> Para una perspectiva oficial del gobierno, véase Departamento de Estado de EEUU, “Relación entre EEUU y Colombia.”

## Gráfico 7: Asistencia de Estados Unidos a Colombia - Tendencias sectoriales: Año Fiscal 2021<sup>48</sup>



**Fuente:** ForeignAssistance.gov (“Desembolsos” - Colombia; consultado el 15 de octubre de 2023).

Un proceso de recodificación más preciso puede ayudar a examinar las prioridades de financiación de organismos específicos, aunque algunos organismos pueden proporcionar datos más susceptibles de recodificación que otros. Por ejemplo, al examinar los datos del Departamento de Estado, la escasez de información transparente sobre la financiación de grandes proyectos dificulta la codificación interanual.<sup>49</sup> Sin embargo, algunos datos del Departamento de

<sup>48</sup> Este análisis utiliza criterios independientes, basados en la categoría y el sector oficiales de Estados Unidos, para diferenciar el gasto sectorial y hacer que los pesos relativos sean más visibles para los no especialistas. Por ejemplo, “Paz y Seguridad” se desglosó en paz y seguridad. “Paz” incluye explícitamente proyectos de educación relacionados con la paz, proyectos de tierra y medio ambiente en zonas afectadas por conflictos destinados a fomentar la paz, y proyectos de desminado, entre otros. El Año Fiscal 2021 es el año más reciente en el que ForeignAssistance.gov proporciona información completa sobre las agencias no militares en Colombia. “Datos - Consulta.”

<sup>49</sup> Por ejemplo, en 2020 la mayor cantidad de fondos del Departamento de Estado se destinó a “Fiscalización internacional de estupefacientes y aplicación de la ley: Actividades no especificadas de aplicación de la ley” y en 2021 y 2022 el mayor importe de financiación correspondió a “Bienes, servicios y mantenimiento de operaciones varios del DOS”. La naturaleza amplia y ambigua de estas actividades -como ponen de manifiesto los títulos de los proyectos- limita la coherencia de la recodificación.

Estado son extremadamente detallados y ofrecen detalles como nueve partidas separadas para el mismo plan de telefonía móvil.<sup>50</sup> La codificación de miles de líneas de datos que cubren pequeños importes de reembolso para agentes que completan tareas específicas de un proyecto presenta claros retos para la coherencia de la codificación. En consecuencia, la recodificación exhaustiva suele requerir cierto nivel de detalle en los datos descriptivos para permitir un esquema de codificación que capte los objetivos de un proyecto determinado y totales de financiación más amplios que indiquen la coherencia y el compromiso del proyecto año tras año. En resumen, este proceso de divulgación de datos revela ‘árboles’ específicos sin ofrecer una imagen clara del ‘bosque’.

A diferencia del Departamento de Estado, USAID es uno de los organismos estadounidenses que ofrece descripciones de proyectos coherentes y detalladas, que pueden cotejarse con informes y fichas informativas que figuran en otros sitios para obtener una visión preliminar de los objetivos de los proyectos. Tal detalle permite recodificar los datos disponibles públicamente basándose en los objetivos de financiación declarados y en el conocimiento contextual del país para analizar las tendencias de financiación. En el caso de un país como Colombia, resulta útil identificar no sólo una categoría general de “Paz” para contabilizar la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, sino también examinar los *pesos relativos* asignados a la financiación en subcategorías. Estas categorías incluyen, entre otras, la intersección de la paz con la conservación del medio ambiente, el apoyo humanitario y los derechos sobre la tierra.

Otra prioridad importante en Colombia es la inclusión étnica, debido al innovador Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de 2016.<sup>51</sup> Este capítulo del acuerdo hizo hincapié en la naturaleza transversal del apoyo a los derechos étnicos, para contribuir a abordar las causas subyacentes del conflicto. El gobierno de Estados Unidos reiteró recientemente su compromiso de apoyar la aplicación del Capítulo Étnico.<sup>52</sup> Sin embargo, los datos disponibles no permiten

---

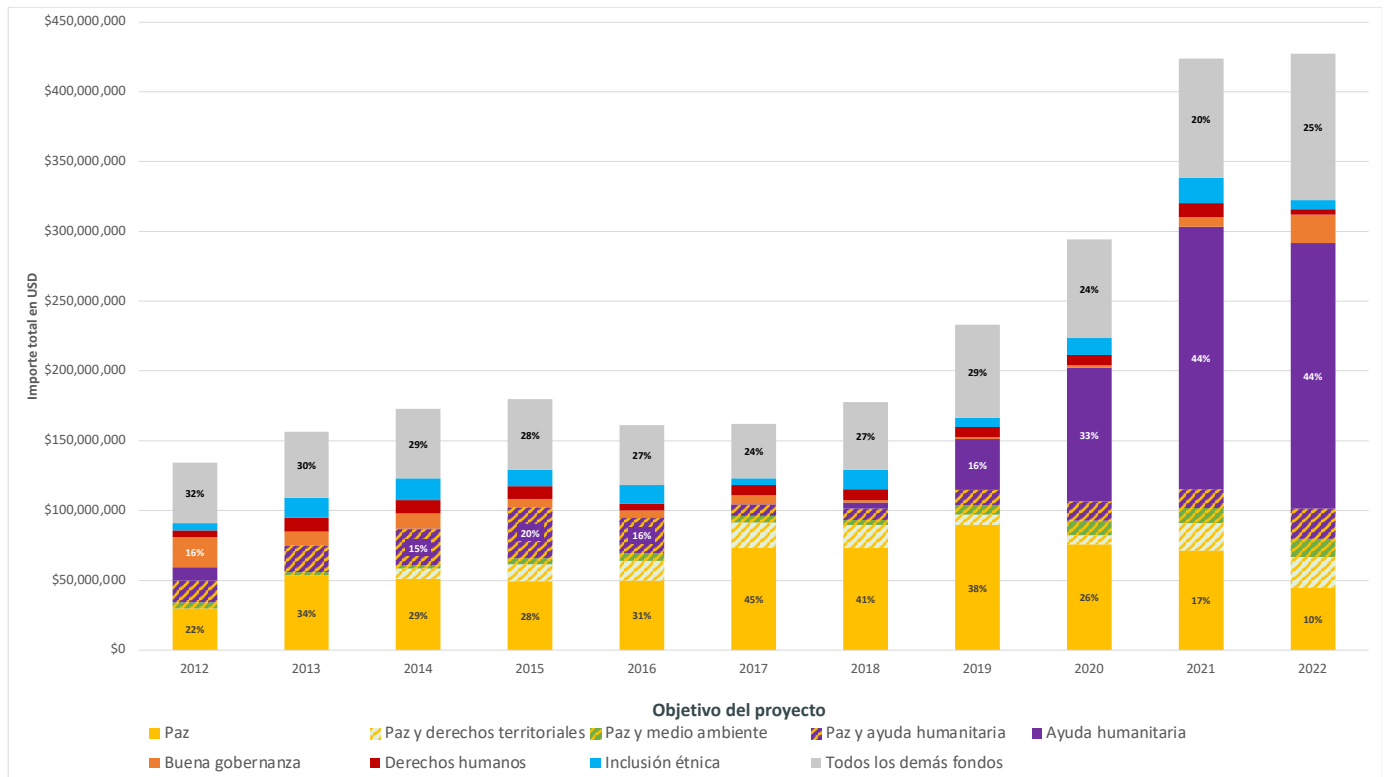
<sup>50</sup> Las nueve facturas de teléfono móvil figuran como “Número de proyecto de actividad: 1105M065”, pero están en líneas contables separadas y contienen valores diferentes. “Datos - Consulta.”

<sup>51</sup> Quiñones Mendoza, “A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente.”

<sup>52</sup> US Embassy Bogotá [@USEmbassyBogota], “#UnidosconColombia co 🇺🇸 El apoyo de Estados Unidos al Acuerdo de Paz es inquebrantable. Desde 2016, hemos destinado más de 1.5 billones de dólares para su implementación y el año pasado nos convertimos en el primer acompañante internacional del Capítulo Étnico. <https://t.co/iXDNVkqEKs>.”

identificar de forma coherente los proyectos que contribuyen a la inclusión étnica. USAID codifica este tipo de proyectos bajo diversas categorías oficiales estadounidenses, como “Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza”, “Paz y Seguridad”, “Servicios Humanitarios”, “Desarrollo Económico” y “Educación y Servicios Sociales”, a veces con diferentes líneas del mismo proyecto. Por lo tanto, para ver el grado en que la ayuda estadounidense apoya en la práctica los proyectos de derechos étnicos es necesario volver a codificar los datos, así como realizar un análisis independiente sobre el terreno de las organizaciones y actividades concretas que se financian en la práctica.

**Gráfico 8: Objetivos principales de los proyectos de USAID en Colombia: Vigencia Fiscal 2012-2022**



**Fuente:** ForeignAssistance.gov (“Desembolsos” – Colombia; consultado el 31 de mayo de 2023; Los datos públicos no están completos para el ejercicio 2022.



Nuestra novedosa recodificación de los desembolsos públicos de USAID a Colombia entre 2012 y 2022 revela varias tendencias importantes.<sup>53</sup> En primer lugar, la proporción de ayuda a la buena gobernanza y los derechos humanos destaca por su pequeño tamaño en comparación con otras categorías. La lucha contra la corrupción y la reforma de la buena gobernanza representan el 5% del presupuesto total de USAID Colombia entre 2012 y 2022. Los proyectos de derechos humanos recibieron incluso menos financiación en promedio que la buena gobernanza entre 2012 y 2022, con 7.3 millones de dólares al año. Estas dos categorías son las que más preocupan a los defensores de los derechos humanos, que piden más financiación si Estados Unidos quiere comprometerse de verdad a fomentar la paz.<sup>54</sup>

La evaluación independiente de las diferentes categorías de ayuda también muestra un progreso desigual en la financiación de la inclusión étnica. La ayuda relacionada con la inclusión étnica descendió anualmente de 11,8 millones de dólares entre 2012 y 2015 a 11,5 millones de dólares entre 2016 y 2021, aunque la financiación total aumentó a 18 millones de dólares en 2021. Si bien el aumento de 2021 indica que la inclusión étnica se está convirtiendo en una mayor prioridad de financiación, en consonancia con la retórica pública de USAID y con los llamamientos de los grupos de derechos humanos, un total parcialmente notificado de 7 millones de dólares para proyectos de inclusión étnica en 2022 merece atención y seguimiento para garantizar que la financiación en efecto se esté destinando a la población objetivo. Sin una nueva codificación de las categorías de datos oficiales, los cambios —y el relativo estancamiento— en este ámbito prioritario serían invisibles.

Por último, la ayuda humanitaria del gobierno estadounidense a Colombia creció rápidamente en respuesta a la migración venezolana, representando el 44% de todos los desembolsos de USAID en 2021 y 2022. El contratista de la ayuda humanitaria fue el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, que recibió más de 180 millones de dólares en los dos años. Aunque gran parte de la ayuda se destinó a apoyar a colombianos y venezolanos en Colombia, se ha informado de que algunos de los fondos se han enviado para

---

<sup>53</sup> Véase el apéndice de este capítulo para el esquema de codificación y las justificaciones aquí, <https://docs.google.com/presentation/d/1yzwGQVNrVvn-HQ9iliZ7bNqDiq0CzSN3/edit?usp=sharing&oid=105102930032627727351&rtpof=true&sd=true>

<sup>54</sup> WOLA, “Carta de adhesión de la organización a los miembros de las Subcomisiones de Estado y de Operaciones Exteriores de la Cámara de Representantes y del Senado,” 15 de agosto, 2023.

apoyar a venezolanos en Venezuela. Aunque el PMA facilita datos públicos sobre sus proyectos, no es claro si la ayuda de este proyecto está cruzando la frontera, ni en qué medida.

La recodificación independiente de los datos oficiales también puede proporcionar más información sobre qué organizaciones nacionales reciben financiación para áreas de proyectos específicas. En Colombia, USAID financia organizaciones nacionales de muy diversa índole, desde organizaciones comunitarias de la sociedad civil y organizaciones de apoyo a desplazados hasta empresas de desarrollo económico orientadas al sector privado. Por ejemplo, parte del apoyo de USAID a la inclusión étnica incluye la financiación directa de la organización nacional de la sociedad civil como la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES).<sup>55</sup> A nivel regional, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA) es una organización de amplia base compuesta por 124 Consejos Comunitarios locales que defienden los derechos territoriales y las prácticas de desarrollo local en Chocó y Antioquia.<sup>56</sup>

Al mismo tiempo que USAID diversifica las organizaciones que apoya directamente, la agencia aun sostiene su énfasis tradicional en el financiamiento de fundaciones y consultoras asociadas con el sector privado, bajo la rúbrica del desarrollo económico. Su agenda de localización pretende reforzar a los actores locales y mejorar la capacidad local, pero esta diversidad de organizaciones financiadas subraya la variación entre las estrategias de desarrollo que caben bajo el rubro de la localización. Para determinar las aportaciones de estas organizaciones financiadas al desarrollo, hace falta mucho más que un análisis de los datos abiertos. Sólo la investigación de campo independiente podrá identificar el impacto de la cooperación internacional en el terreno.

### *Tendencias de localización en Colombia*

El objetivo de USAID de un 25% de financiación local directa para 2025 es un promedio de toda la agencia, no una norma única para todos, lo que indica que algunos países superarán el objetivo cuando haya suficiente capacidad de los socios implementadores para gestionar mayores recursos de financiación. Como se ha señalado anteriormente, las cifras de localización de

---

<sup>55</sup> AFRODES, "Nuestra Misión."

<sup>56</sup> COCOMACIA, "Quiénes somos."

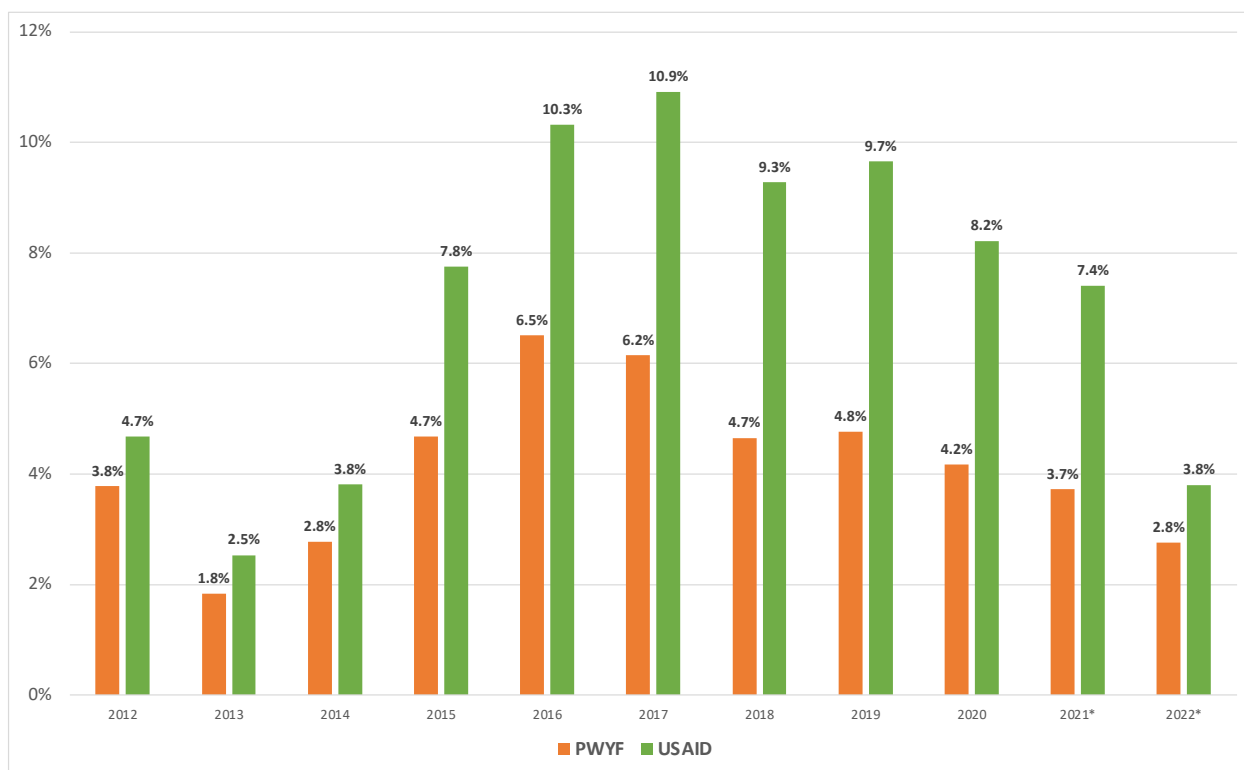
USAID muestran una amplia variación entre países, regiones, categorías de financiación e, incluso, cambios dentro de un mismo país de un año a otro.

Dadas las sólidas redes de la sociedad civil de Colombia, el país parece un candidato ideal para un objetivo más alto. Sin embargo, las cifras de localización de USAID en Colombia representan una mirada aleccionadora sobre la distancia que debe recorrer la agencia para cumplir sus objetivos. Siguiendo el método de medición de USAID, los porcentajes de financiación local directa alcanzaron un máximo del 10.9% en 2017 y han descendido constantemente desde entonces hasta el 3.8% en 2022. El método de PWYF -que utiliza una definición más restringida de lo que se considera ‘local’– indica un progreso aún menor, con una media anual del 4.2% entre 2012 y 2022 (frente a una media anual de USAID del 7.1%).<sup>57</sup> Ambos métodos de medición muestran el mismo patrón de aumento antes de descender a mínimos cercanos a la década en 2022. Estas tendencias subrayan una vez más la ambición del objetivo del 25% de USAID y la brecha entre la aspiración y el progreso medible.

**Gráfico 9: Porcentaje de financiación directa de USAID a organizaciones colombianas: Comparación de los métodos de USAID y PWYF**

---

<sup>57</sup> A modo de comparación, nuestro cálculo estima que las cifras de USAID para 2021 y 2022 fueron del 6,3% y el 4,1% respectivamente. El informe de USAID de julio de 2023 indica que la cifra de Colombia para 2021 fue del 7,3% y la de 2022 del 3,8%. Si bien hay ligeras diferencias en estas cifras, la proximidad de nuestra cifra a las proporciones autodeclaradas por USAID proporciona confianza en que estamos estimando cerca de las tendencias reales a lo largo de los 11 años analizados.

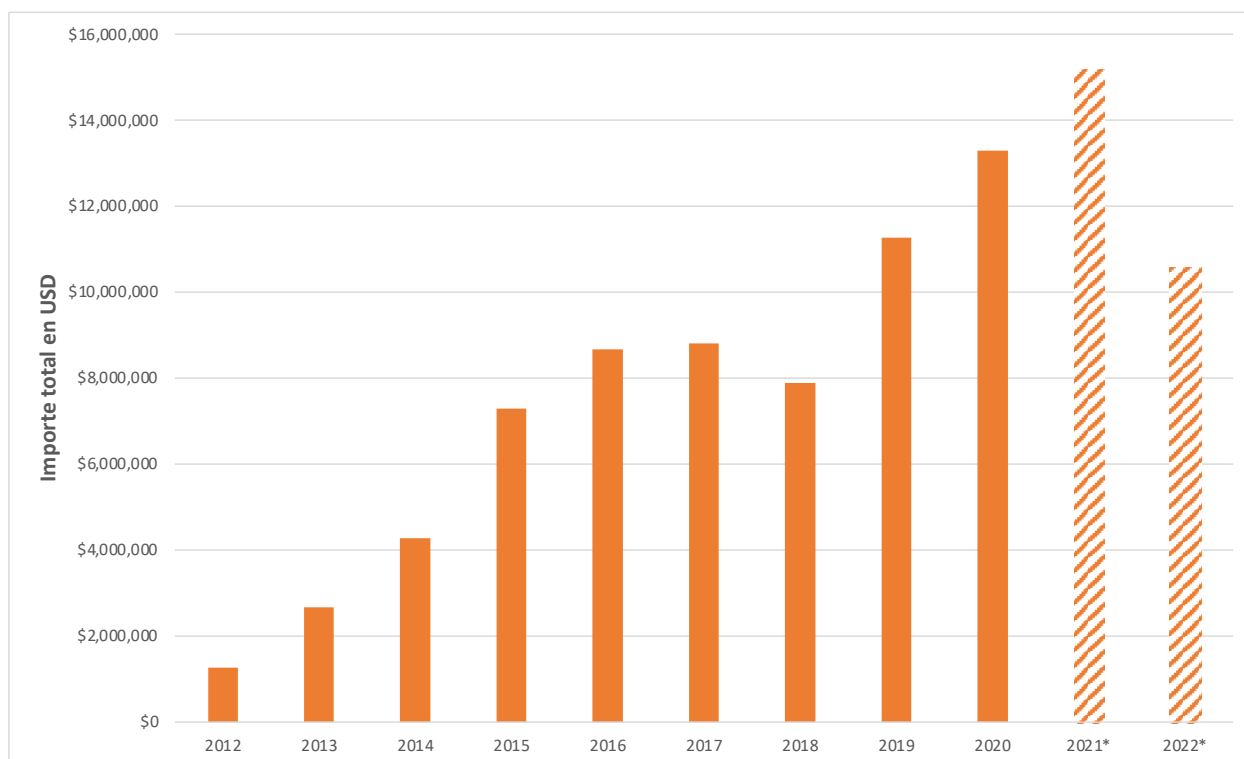


Fuente: International Aid Transparency Initiative, (“Country Development Finance Data” – Colombia, consultado el 31 de mayo de 2023), <https://countrydata.iatistandard.org/#access-data-files>; Los datos públicos no están completos para 2021 y 2022. Las cifras de USAID para 2021 y 2022 proceden de United States Agency for International Development, “Moving Toward a Model of Locally Led Development”. PWYF y USAID definen las organizaciones “locales” de forma diferente. ‘Local’ denota que la sede principal de la organización receptora se encuentra en el país receptor para PWYF, mientras que USAID incluye las sucursales constituidas a nivel nacional de entidades internacionales.

Centrarse principalmente en el porcentaje de financiación a organizaciones locales puede eclipsar el claro aumento de la cantidad anual de ayuda directa que USAID proporcionó a organizaciones colombianas entre 2012 y 2021. En 2012, la financiación local directa ascendió a 1.3 millones de dólares. En 2021, tras años de incrementos constantes, esa cifra alcanzó los 15.2 millones de dólares.<sup>58</sup> Cabe destacar la divergencia entre la disminución de la *proporción* de fondos locales directos con respecto a la cartera más amplia y el aumento del *monto* total de financiación para organizaciones locales.

### Gráfico 10: Financiación directa de USAID a organizaciones colombianas: Vigencia Fiscal 2012-2022

<sup>58</sup> Los totales de 2021 y 2022, cuando se calcularon, figuraban como parcialmente comunicados. Dado que el total de 2021 fue el valor más alto de la década, nos sentimos seguros al señalar la tendencia hasta 2021, al tiempo que observamos que el total podría ser mayor cuando se comuniquen todos los datos.



Fuente: International Aid Transparency Initiative, (“Country Development Finance Data” – Colombia, consultado el 31 de mayo de 2023), <https://countrydata.iatistandard.org/#access-data-files>. Nota: Las organizaciones colombianas se clasifican utilizando el método Publish What You Fund. Internacional significa que la sede principal de la organización receptora no está en Colombia; Colombiano significa que la sede principal de la organización receptora está en Colombia

Una posible explicación es que los mayores totales anuales de ayuda en la cartera de USAID Colombia a partir de 2018 –causados, en parte, por la nueva financiación humanitaria en respuesta a la inmigración venezolana– minimizaron la aparición de ganancias absolutas en la financiación local. Aunque esta posición ofrece una explicación parcial, una estimación aproximada que tenga en cuenta los picos de la ayuda humanitaria sigue situando la financiación local directa por debajo del 15% en 2021. La principal deducción de los datos de localización de USAID Colombia es que la sólida capacidad de la sociedad civil del país está actualmente infrautilizada, y el país debería ser un objetivo prioritario para que USAID mejore y amplíe los recursos destinados a las organizaciones locales.

## Conclusión

A medida que la agenda de la localización gana terreno entre los principales donantes para el desarrollo del mundo, también debe hacerlo el compromiso con las prácticas de gobierno abierto que proporcionan a las partes interesadas nacionales las herramientas para una consulta y

un compromiso efectivo. Dada la preocupación por la forma en que se ha utilizado la ayuda del Gobierno estadounidense en las Américas, se necesitan datos de financiación oportunos y claros para que las organizaciones nacionales de la sociedad civil y los responsables de las políticas puedan participar con conocimiento de causa en la agenda de desarrollo local de USAID.

La perspectiva de gobierno abierto desarrollada aquí ha arrojado luz tanto sobre las tendencias históricas de financiación como sobre la agenda de localización en Colombia, al unir los puntos de datos fragmentados en diferentes fuentes oficiales. En particular, este estudio muestra que la financiación militar y policial sigue siendo una parte central de la ayuda exterior de EE.UU. a Colombia, a pesar de la retórica pública que eleva la importancia de la paz. Este estudio también encontró que las prioridades de larga data para mejorar los resultados sociales y de gobernabilidad, incluyendo la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la inclusión étnica, no han recibido aumentos consistentes en la financiación de USAID en el tiempo. Por último, los esfuerzos de localización de USAID en Colombia presentan un balance desigual. Si bien el valor absoluto de la financiación directa a los socios locales ha aumentado año tras año, la proporción de financiación directa a los socios locales ha disminuido considerablemente entre 2017 y 2022.

Un acceso público a la información más centrado en el usuario puede ayudar a las partes interesadas a identificar cómo se utiliza la ayuda al desarrollo, por quién y con qué fin. Una mayor atención institucional a la disponibilidad, accesibilidad y legibilidad de los datos públicos para las partes interesadas ‘locales’ puede permitir avanzar hacia un desarrollo dirigido localmente.

Agradecimientos: Queremos agradecer sinceramente a Karen Brock sus detallados y reflexivos comentarios sobre versiones anteriores de este capítulo, a Mariana Cepeda por sus comentarios y su cuidadosa edición y traducción y a Helmer Quiñones por sus comentarios.

## Bibliografía

- AFRODES. “Nuestra Misión.” *AFRODES COLOMBIA* (blog). Accessed October 19, 2023. <https://www.afrodescolombia.org/mision-identidad/>.
- Angelo, Paul J. *From Peril to Partnership: US Security Assistance and the Bid to Stabilize Colombia and Mexico*. New York, NY: Oxford University Press, 2023.
- Arjona, Ana, Camila Hernández, and Andrea Trujillo. “The Untapped Potential of the US-Colombia Partnership: Creating a Modernized Plan for the Bilateral Relationship.” Independent Task Force Report. Washington, D.C.: Atlantic Council, 2019.
- Ballvé, Teo. “The Dark Side of Plan Colombia,” May 27, 2009. <https://www.thenation.com/article/archive/dark-side-plan-colombia/>.
- . *The Frontier Effect: State Formation and Violence in Colombia*. Cornell Series on Land: New Perspectives in Territory, Development, and Environment. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2020.
- Barry, Tom, and Deb Preusch. *The Soft War: The Uses and Abuses of US Economic Aid in Central America*. 1. ed. New York, NY: Grove Press, 1988.
- . *The Soft War: The Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*. 1st ed. New York: Grove Press, 1988.
- Bartilow, Horace A. *Drug War Pathologies: Embedded Corporatism and U.S. Drug Enforcement in the Americas*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2019.
- Biden, Joe, and Gustavo Petro. “Remarks by President Biden and President Gustavo Petro of Colombia Before Bilateral Meeting.” The White House, April 20, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/20/remarks-by-president-biden-and-president-gustavo-petro-of-colombia-before-bilateral-meeting/>.
- Brockmyer, Brandon, and Jonathan Fox. “Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives.” London, UK: Transparency and Accountability Initiative, 2015. <https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2018/12/Brockmyer-Fox-assessing-the-evidence-msis-2015.pdf>.
- COCOMACIA. “Quienes somos,” August 11, 2023. <https://cocomacia.org.co/quienes-somos/>.
- ForeignAssistance.gov. “About - Glossary.” Accessed October 12, 2023. <https://foreignassistance.gov/>.
- ForeignAssistance.gov. “About - Status.” Accessed October 12, 2023. <https://foreignassistance.gov/>.
- ForeignAssistance.gov. “Data - Query.” Accessed October 16, 2023. <https://foreignassistance.gov/>.
- Fox, Jonathan. “Accountability Keywords.” Washington, D.C.: Accountability Research Center, 2022.
- . “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability.” *Development in Practice* 17, no. 4–5 (August 1, 2007): 663–71. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- Fox, Jonathan, and L. David Brown, eds. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Global Environmental Accord. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998.
- Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Cambridge university press, 2007.
- Garst, Rachel, and Tom Barry. *Feeding the Crisis: U.S. Food Aid and Farm Policy in Central America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1990.
- Hasan, Munyema. “Advancing Localisation in OGP.” Open Government Partnership, August 2023.
- Honig, Dan, and Catherine Weaver. “A Race to the Top? The Aid Transparency Index and the Social Power of Global Performance Indicators.” *International Organization* 73, no. 03 (2019): 579–610. <https://doi.org/10.1017/S0020818319000122>.
- International Aid Transparency Initiative. “How IATI Works.” IATI Standard. Accessed October 11, 2023. <https://en/about/iati-process/>.

- . “USAID Becomes Separate IATI Publisher.” *IATI Standard* (blog), May 5, 2017. <https://en/news/usaaid/>.
- Isacson, Adam. “How Colombia’s Lopsided Approach to Security Makes Colombians Less Safe.” *Colombia Peace*, September 30, 2022. <https://colombiapeace.org/how-colombias-lopsided-approach-to-security-makes-colombians-less-safe/>.
- . “U.S. Aid to Colombia.” *Washington Office on Latin America - Colombia Peace*, April 4, 2023. <https://colombiapeace.org/u-s-aid-to-colombia/>.
- Lindsay-Poland, John. *Plan Colombia: U.S. Ally Atrocities and Community Activism*. Durham ; London: Duke University Press, 2018.
- McGee, Rosemary. “Aid Transparency and Accountability: ‘Build It and They’ll Come.’” *Development Policy Review* 31, no. s1 (2013): s107–24. <https://doi.org/10.1111/dpr.12022>.
- Ornelas, Paulina, Sandy Arce, Joseph Foti, Chathan Raj, and Christina Socci. “The Skeptic’s Guide to Open Government.” *Open Government Partnership*, 2022. <https://www.opengovpartnership.org/skeptics-guide-to-open-government-2022-edition/>.
- Parrish, Simon, Marc J Cohen, and Tigist Mekuria. “Follow the Money: Using International Aid Transparency Initiative Data to Trace Development Aid Flows to Their End Use.” Oxford, UK: Oxfam, February 2018.
- . “Tracing US Development Flows: A Study of the Traceability of US Aid to Ghana.” Oxford, UK: Oxfam; Development Initiatives, January 2018. <https://doi.org/10.21201/2017.1558>.
- Powell, Joe, and Oluseun Onigbinde. “Open Government Is Essential to Make Localisation a Reality.” *Open Government Partnership* (blog), August 31, 2023. <https://www.opengovpartnership.org/stories/open-government-is-essential-to-make-localisation-a-reality/>.
- Power, Samantha. “A New Vision for Global Development.” Speech, Georgetown University, Washington, D.C., November 4, 2021. <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/nov-04-2021-administrator-samantha-power-new-vision-global-development>.
- Publish What You Fund. “About Us.” *Publish What You Fund*. Accessed October 11, 2023. <https://www.publishwhatyoufund.org/about-us/>.
- . “United States Agency for International Development (USAID).” *Publish What You Fund*, 2022. <https://www.publishwhatyoufund.org/temp-index-url/2022/united-states-agency-for-international-development-usaid/>.
- . “United States, Millennium Challenge Corporation (US, MCC).” *Publish What You Fund*, 2022. <https://www.publishwhatyoufund.org/temp-index-url/2022/united-states-millennium-challenge-corporation-mcc/>.
- Quiñones Mendoza, Helmer Eduardo. “A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente.” *Accountability Note*. Washington, D.C.: Accountability Research Center, 2022. <https://accountabilityresearch.org/publication/a-cinco-anos-de-la-implementacion-del-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-un-balance-independiente/>.
- Saldinger, Adam. “As USAID Looks to Define ‘local,’ Here’s Where It Can Start.” *Devex*, February 2, 2022. <https://www.devex.com/news/sponsored/as-usaid-looks-to-define-local-here-s-where-it-can-start-102569>.
- Tilley, Alex. “Aid Transparency Index 2022.” London, UK: *Publish What You Fund*, 2022. [https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm\\_uploads/2022/06/Aid-Transparency-Index-2022.pdf](https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2022/06/Aid-Transparency-Index-2022.pdf).
- Tilley, Alex, and Elma Jenkins. “Metrics Matter: How USAID Counts ‘Local’ Will Have a Big Impact on Funding for Local Partners.” London, UK: *Publish What You Fund*, March 2023.



- [https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm\\_uploads/2023/02/Metrics-Matter-Full-Research-Paper.pdf](https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2023/02/Metrics-Matter-Full-Research-Paper.pdf).
- United States Agency for International Development. "Key Performance Indicators: Direct Acquisition & Assistance Funding for Localization." Washington, D.C.: United States Agency for International Development, April 2023. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-04/Key-Performance-Indicators-Direct-AA-Funding-Localization.pdf>.
- . "Moving Toward a Model of Locally Led Development." Washington, D.C.: United States Agency for International Development, July 2023.
- . "USAID Acquisition & Assistance Strategy." Washington, D.C.: United States Agency for International Development, March 2023. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/USAID-AA-Strategy-Report.pdf>.
- . "USAID Forward | Archive." USAID | Archive. Accessed October 11, 2023. <https://2012-2017.usaid.gov/usaidtheforward>.
- . "USAID Open Government Plan v4.0." Washington, D.C.: United States Agency for International Development, September 15, 2016.
- United States Department of State. "U.S. Relations With Colombia." *United States Department of State* (blog), July 10, 2023. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-colombia/>.
- US Embassy Bogota [@USEmbassyBogota]. "#UnidosconColombia co 🇺🇸 El apoyo de Estados Unidos al Acuerdo de Paz es inquebrantable. Desde 2016, hemos destinado más de 1.5 billones de dólares para su implementación y el año pasado nos convertimos en el primer acompañante internacional del Capítulo Étnico." Tweet. *Twitter*, July 19, 2023. <https://twitter.com/USEmbassyBogota/status/1681656370725019651>.
- WOLA. "Organizational Sign-On Letter to House and Senate Members of the State, Foreign Operations Subcommittees," August 15, 2023. [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScOvZuRRG6jJb8S-sRYT2tUvaGMXjZ1ivMfggUOwMHP\\_P5XQA/viewform?usp=embed\\_facebook](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScOvZuRRG6jJb8S-sRYT2tUvaGMXjZ1ivMfggUOwMHP_P5XQA/viewform?usp=embed_facebook).