

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**



**LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS  
AUTORIDADES LOCALES Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.**

Trabajo de Grado Presentado como requisito para optar al Grado de Magister en  
Política Social

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría en Política Social

Bogotá D.C. 2016

Autora: Ruth Asens Molar

Director: Doctor Mario Andrés Arroyave Quintero

**Agradecimientos:**

Primeramente al Doctor Luis Carlos Valencia Sarria, Director de la Maestría en Política Social, por el apoyo recibido a lo largo de estos años. Al Doctor Mario Andrés Arroyave Quintero por sus consejos y tiempo en pro de la consecución final de este trabajo. A los equipos del TSI ACNUR y PNUD, por brindarme la oportunidad de su experiencia y conocimiento en el tema. Al equipo de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea en Colombia y particularmente a su actual Jefe de Cooperación, D. Francisco García, por su cercanía, ideas y soporte. A D. Juan Carlos Lozano y Azaí Consultores, por facilitarme el acceso a su experiencia e informaciones válidas. Y finalmente a mi familia por todo el tiempo robado.

## **Acrónimos**

AAP	Annual Action Plan
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
AFRODES	Asociación de Afrodescendientes Desplazados
AL	América Latina
ALs	Autoridades Locales
ALC	América Latina y Caribe
ANE	Agentes/Actores no Estatales
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APA	Acuerdo Político Administrativo
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
AUE	Acta Única Europea
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BENELUX	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
CAD-OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CALC	Cumbre de América Latina y del Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBSS	Country Based Support Scheme
CE	Comisión Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica o EUROATOM
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y Caribe
CFSP	The Common Foreign and Security Policy
CIG	Conferencia Intergubernamental
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en

	Centroamérica
CODESH	Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento
CoPE	Cooperación Política Europea
CPE	Comunidad Política Europea
CPJ	Política de Cooperación Policial y Judicial
CTF	Cooperación Regional y Transfronteriza
DCI-NSAPVD	Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia País
DG	Dirección General
DG DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DG ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil
DG NEAR	Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (ver NEAR)
DIAL	Plataforma Diálogo Interagencial
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DO	Diario Oficial
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
DRPE	Programas de Desarrollo Regional Paz Estabilidad
DUE	Delegación de la Unión Europea
ECU	European Currency Unit
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
EUA	Estados Unidos de América
ESE	Estrategia Europea de Seguridad
ETn	Empresas Transnacionales
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FED	Fondo Europeo para el Desarrollo
FPI	Servicio de Instrumentos de Política Exterior

GED	Goce Efectivo de Derechos
GIDD	Global Internal Displacement Database
IA	Instrumento de Asociación
ICARA	Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
ICI	Instrumento para la Cooperación con Países Industrializados
ICMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IcSP	Instrument contributing to Stability and Peace
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IdE	Instrumento de Estabilidad
IDP	Internal displaced persons
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
IESD	Identidad Europea de Seguridad y Defensa
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
IPA	Instrumento de Asistencia a la Preadhesión
ISN	Instrumento de Seguridad Nuclear
LAIF	Latin American Investment Facility
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFP	Marco Financiero Plurianual
MIAL	Mecanismo de Inversión en América Latina
MSD	Management Sciences for Development
NEAR	Dirección General de Ampliación y Política Europea de Vecindad
NRC	Consejo Noruego para Refugiados
NTP	Programa Nuevos Territorios de Paz
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica

ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAA	Programa de Acción Anual
PADOR	Potential Applicant Data Online Registration
PAT	Planes de Acción Territorial
PCD	Política de Coherencia para el Desarrollo
PCS	Project Counselling Service
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PDPMM	Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
PECOS	Países de Europa Central y Occidental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PET	Procesos Estratégicos Territoriales
PI	Partnership Instrument
PIA	Plan Indicativo Anual
PIU	Planes Integrales Únicos
PNB	Producto Nacional Bruto
POT	Plan de Organización Territorial
PPA	Programas de Actuación Política Administrativo
PPI	Programa Indicativo Anual o <i>Planning Partnership Initiative</i>
PRAG	Practical Guide
PTMO	Territorios o países de ultramar
RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea
ROM	Results Oriented Monitoring
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SICA	Integración sub-regional de Centro América
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral de Población Desplazada
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidades Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TSI	Transitional Solutions Initiative o Iniciativa de Soluciones de

	Transición
TUE	Tratado de la Unión Europea
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UE	Unión Europea
UNED	Universidad Nacional de Estudios a Distancia
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
VIH-SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana – Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

## ÍNDICE

1. Introducción al trabajo	
1.1 Planteamiento del Problema .....	Pág.1
1.2 Objetivos .....	Pág.4
1.3 Metodología .....	Pág.4
2. La Unión Europea	
2.1. Introducción a la UE .....	Pág.6
2.1.1 De la II Guerra Mundial a las Comunidades Europeas .....	Pág. 7
2.1.2 De la CEE a Maastricht .....	Pág.11
2.1.3 De Ámsterdam a Lisboa .....	Pág.14
2.1.4 El Tratado de Lisboa (2007) .....	Pág.15
2.2. La Política Exterior Europea .....	Pág.16
2.3. Cooperación al Desarrollo en la UE	
2.3.1. Introducción al Desarrollo .....	Pág.22
2.3.2. La Cooperación de la UE .....	Pág.24
2.4. UE y Desplazamiento .....	Pág.34
2.5. UE y las Autoridades Locales como agentes de Desarrollo .....	Pág.38
3. La UE y Colombia	
3.1. Cooperación al Desarrollo de la UE en América Latina	
3.1.1. Introducción .....	Pág.43
3.1.2. Programas Regionales o Continentales .....	Pág.47
3.1.3. Programas Sub-regionales .....	Pág.47
3.1.4. Programas Bilaterales .....	Pág.48
3.2. Introducción a la UE en Colombia .....	Pág.49
3.3. La UE y políticas al Desarrollo en Colombia .....	Pág.52
3.4. UE y el Desplazamiento en Colombia .....	Pág.54
3.5. Acciones DG-DEVCO .....	Pág.55

3.6.	DG-ECHO – Ayuda Humanitaria .....	Pág.60
4.	Estudio de caso: la implementación de la Política Pública del desplazamiento forzado	
4.1.	Enfoque Teórico .....	Pág. 62
4.2.	Antecedentes de la implementación: la Programación de la Política Pública	
4.2.1.	Programa de Actuación Político-Administrativa: el Reglamento ICD y Programa temático Actores no Estatales y Autoridades locales.....	Pág. 67
4.2.2.	Acuerdo de Actuación Político-Administrativa: Convocatoria de Actores no Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo 2011/2012 .....	Pág.72
4.2.3.	El Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI ....	Pág.75
4.3.	La implementación de la Política Pública	
4.3.1.	Red de Acción Pública .....	Pág.78
4.3.2.	Estrategia de Implementación .....	Pág.83
4.3.3.	Los Actos de Implementación .....	Pág.87
4.4.	Observaciones finales .....	Pág.89
5.	Conclusiones y Recomendaciones .....	Pág.93
6.	Anexos .....	Pág.101
7.	Bibliografía .....	Pág.119

# 1. Introducción al Trabajo

## 1.1 Planteamiento del problema

En Colombia, el desplazamiento forzado consecuencia del conflicto armado interno, habría ocasionado cerca de 327.000 refugiados<sup>1</sup> y, oficialmente, 5.185.406 personas desplazadas internas desde 1997 a 1 de diciembre de 2013<sup>2</sup>. En consecuencia, dada la magnitud de las cifras, esta cuestión pasa a ser un área de atención-acción para las diferentes organizaciones internacionales (OI) o cooperantes bilaterales, incluyendo a la Unión Europea (UE)<sup>3</sup>. Ésta, ha sido, y continúa siendo, un socio importante<sup>4</sup> en la búsqueda y construcción de la Paz<sup>5</sup>, por ejemplo, del 2000 al 2016 la inversión en esta área ha sido de € 1.953.989.249<sup>6</sup>, destinando, en el mismo periodo, para víctimas de desplazamiento forzado € 268.703.912<sup>7</sup> millones.

---

<sup>1</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (2016). *ACNUR, ¿Dónde trabaja? Situación Colombia*. ACNUR: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>

<sup>2</sup> *Ibid.* Éste número ascendería a 5.921.229 de 1984 al 2013, según Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODESH, 2013), cifras que no distan mucho de los datos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Gobierno Colombiano (UARIV) que para el mismo período incrementa la cifra de “*eventos de desplazamiento*” a 5.962.611.

<sup>3</sup> Durante éste trabajo los términos Unión Europea, Unión y el acrónimo UE se usarán indistintamente con la idea de favorecer la lectura del mismo.

<sup>4</sup> Colombia no es un socio “estratégico”, en la terminología de la UE, que en los últimos años establece asociaciones estratégicas con diez países: Estados Unidos de América, Canadá, México, Brasil, Sur África, India, China, Corea del Sur, Japón y Rusia.

<sup>5</sup> En su última visita a Colombia, la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vice-presidenta de la Comisión, Federica Mogherini, anunció que la UE apoyaría la implementación del acuerdo de paz con un paquete de cooperación de € 575 Millones. Ver: EuropeAid (2010). *Socios para el desarrollo: Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea - América Latina*. Bruselas, Bélgica; European Commission (2016). *Press Release - EU announces new funding to support post-conflict process in Colombia*. Brussels, Belgium (27 May 2016). Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1902\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1902_en.htm) ; y Comisión Europea (2016). *Hoja informativa - Ayuda de la Unión Europea de casi 600 millones EUR a la consolidación de la paz en Colombia*. Bruselas, Bélgica (12 de diciembre de 2016). Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-4294\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4294_es.htm)

<sup>6</sup> Anexo I: Unión Europea y Construcción de Paz - Delegación de la Unión Europea en Colombia (2016). *Unión Europea socio sólido para la construcción de paz desde hace más de 20 años*. Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press\\_corner/2016/ue\\_aportes\\_a\\_la\\_paz\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press_corner/2016/ue_aportes_a_la_paz_es.pdf)

<sup>7</sup> Ver Anexo I.

Precisamente, en 2013 y 2014 el Departamento de Antioquia<sup>8</sup> (ACNUR) fue uno de los tres<sup>9</sup> departamentos con la concentración más alta de desplazamientos en Colombia. En este caso, “mientras las autoridades nacionales son responsables de apoyar soluciones duraderas, en la mayoría de los países el papel de las autoridades municipales o territoriales es crucial. Las autoridades municipales presentan la interfaz más inmediata entre un gobierno y sus ciudadanos; sin embargo, puede haber una desconexión entre lo que se decidió en la capital y la actual provisión de asistencia y protección a los desplazados internos a nivel local. Si se van a respetar los derechos de los desplazados, se debe prestar más atención al gobierno en su nivel municipal”<sup>10</sup> (Ferris.E, 2013).

Decidiendo así la UE, a través de su línea de Actores No Estatales y Autoridades Locales (DCI-NSAPVD)<sup>11</sup>, Convocatoria 2012-2013, financiar un Proyecto<sup>12</sup> del Municipio de Bello con el fin integrar a la población desplazada, buscando soluciones sostenibles<sup>13</sup>. La UE decide ejecutar (la estrategia de implementación y el plan de acción) a través de las Autoridades Locales (ALs), reforzando así iniciativas que demuestran la voluntad y su compromiso de apoyar a estos actores<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (ICMC) (2014). *Figures Analysis. Colombia IDP Figures Analysis*. Ginebra, Suiza. Recuperado de: <http://www.internal-displacement.org/americas/colombia/figures-analysis>

<sup>9</sup> Conjuntamente con Nariño y Chocó,

<sup>10</sup> Ferris. E, (2013), *Perspectivas Internacionales sobre Soluciones*, proyecto de Brookings- LSE sobre el Desplazamiento Interno.

[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2868\\_Brooking\\_Perspectivas\\_Soluciones\\_desplazamiento\\_interno\\_2013.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2868_Brooking_Perspectivas_Soluciones_desplazamiento_interno_2013.pdf)

<sup>11</sup> Marco de financiación no programable

<sup>12</sup> Título: Fortalecimiento de las estrategias de diálogo político y soluciones sostenibles entre la Administración Local y la población desplazada ubicada en los sectores de La Gabriela, El Cortado, vereda Granizal y vereda Hato Viejo del municipio de Bello en el marco del TSI

<sup>13</sup> Esta acción también se enmarca dentro del programa de TSI (Construyendo Soluciones Sostenibles, por sus siglas en inglés *Transnational Solutions Initiatives*) impulsado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conjuntamente con las instituciones del gobierno colombiano y la comunidad internacional en Colombia.

<sup>14</sup> Con el fin de “trabajar para una mejor gobernanza, para un desarrollo más participativo y como consecuencia más cercano a los ciudadanos”. Comisión Europea (2007). *Los Actores No Estatales y las Autoridades Locales en vías de Desarrollo. Actores y actividades del programa temático Actores No Estatales y Autoridades Locales*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-non-state-actors-and-local-authorities-af-2007\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-non-state-actors-and-local-authorities-af-2007_en.pdf)

En consecuencia, ésta investigación tiene previsto analizar el proceso evolutivo de la UE, concretamente la política exterior y específicamente la política de cooperación al desarrollo hasta aterrizar ésta en un estudio de caso sobre la programación y ejecución de una política pública concreta relacionada con el desplazamiento forzado, y con base en esta experiencia, poder realizar en las conclusiones unas recomendaciones a la Delegación de la Unión Europea en Colombia para la gestión de los fondos de cooperación al desarrollo para este periodo de post-conflicto.

Esto se va llevar a cabo a través de:

a) El análisis y gestión de la política de cooperación de la UE en Colombia con un énfasis especial en su accionar con relación al desplazamiento forzado, a través del estudio de caso del proceso de programación e implementación de la política pública; y

b) A raíz de este análisis y gestión de la cooperación, se analizarán los puntos débiles y fuertes de la implementación de la política, así como de las líneas temáticas de la UE para Colombia, teniendo en cuenta la nueva coyuntura política tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP).

En el primer capítulo de éste trabajo, a modo de introducción y contexto, se describe la justificación del problema, los objetivos y la metodología del mismo. Empezando, en el segundo capítulo, con una breve introducción de la evolución histórica de la Unión Europea teniendo como referencia los distintos Tratados constitutivos, explicando a posteriori la política exterior de la UE como marco de referencia para la cooperación al desarrollo, el desplazamiento forzado y las autoridades locales como agentes de desarrollo.

En el tercer capítulo se enmarca la política de cooperación de la UE en el continente Americano, y especialmente en América Latina, para después aterrizar ésta en Colombia y describir las áreas prioritarias de cooperación en este país y la relación que ha tenido la UE en el tema del desplazamiento forzado. Prosiguiendo con el estudio de caso en el cuarto, que comprende en un primer lugar el enfoque metodológico aplicado en la realización del mismo, para luego analizar la programación e implementación de la política pública de la UE sobre el desplazamiento forzado y terminar con una serie de hallazgos sobre el estudio en particular.

Finalizando con una serie de conclusiones que se sintetizarán en recomendaciones para la UE, y concretamente para la Delegación de la UE en Colombia, a tener en cuenta en la gestión de los nuevos fondos de cooperación al desarrollo.

## **1.2 Objetivos**

### **Objetivo General (OG)**

**OG:** Recoger lecciones del proceso de análisis y gestión de la política de la cooperación europea, en la línea temática de apoyo a autoridades locales del instrumento de cooperación al desarrollo (DCI-PVDNSA) en Colombia, que pueden servir de guía para el actuar de la UE en el contexto actual de acuerdo de paz con las FARC.

### **Objetivos Específicos (OE)**

**OE1:** Presentar cómo la política exterior y de cooperación de la UE tiene reflejo o no, en el apoyo que ésta da a las autoridades locales para asistir a la población desplazada en Colombia.

**OE2:** Analizar la fase de programación e implementación de la política pública de la UE del desplazamiento forzado e indagar los puntos débiles y fuertes de la misma.

**OE3:** Recomendar pautas a la UE, en este nuevo contexto de paz, respecto a la ejecución de los fondos de cooperación en Colombia.

## **1.3 Metodología**

La metodología implementada para el presente estudio desarrolla una aproximación cualitativa de carácter mixto (descriptiva y explicativa) a través de la revisión de información, primordialmente, secundaria (básicamente libros y documentos sobre las áreas analizadas: historia de la UE, política exterior europea, política de cooperación europea, la UE y América Latina, el desplazamiento forzado, las autoridades locales como agentes de desarrollo, etc.). Además de la información disponible sobre la convocatoria y el proyecto ejecutado por la Municipalidad de Bello (plan de desarrollo municipal, informes del TSI, etc.). Igualmente, para el estudio de caso también se recolectaron datos a través de entrevistas semi-estructuradas y conversaciones

informales con distintos actores que conocen de primera mano cómo ha sido el proceso y la implementación del mismo (actores involucrados: funcionarios UE, ACNUR, PNUD, Municipio Bello, Azaí Consultores, etc.). El periodo que abarca la investigación será la duración del proyecto 2013-2015, con una fase de antecedentes y una del contexto actual en 2016.

## 2. La Unión Europea

### 2.1 Introducción a la Unión Europea

En el contexto globalizado actual, la existencia de organizaciones internacionales que tienen una presencia importante en la esfera mundial, como la Unión Europea<sup>15</sup>, ha influenciado, a través de sus políticas y acciones, la redefinición del papel del Estado y la actuación de éstos. Así, algunos actores internacionales juegan un rol influyente y destacado en el marco de las políticas colombianas en la medida que, como destaca Allison G (1998)<sup>16</sup>:

“La conducta gubernamental es el resultado de un juego entre varios actores, que no sólo atienden a cuestiones estratégicas específicas, sino también a diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política” (Allison, 1998).

---

<sup>15</sup> “(S)e trata de una entidad con personería jurídica internacional, es decir, la UE es una Organización Internacional aunque de nuevo tipo, pues sobrepasa las conceptualizaciones clásicas de organización internacional... la naturaleza o esencia de la UE no se deja tipificar en el clásico esquema de las uniones estatales de Derecho internacional o Derecho estatal, tales como organización internacional, confederación o federación, etc., sino que ella representa una nueva variante que enriquece la discusión.” (Arroyave Quintero, M.A. (2013). Problemas de la legitimidad democrática de la Unión Europea. Lecciones para la UNASUR. *Iberoamericana XII*. 49, pp. 165-170); “La Unión Europea reúne, sin embargo ciertas características que la distinguen de otras organizaciones internacionales y que permiten atribuirle el carácter de organización «supranacional» para diferenciarla de las organizaciones internacionales que hoy llamamos «tradicionales» o estrictamente «intergubernamentales»” Medina, M. (2013). La Unión Europea como organización política. Madrid, España: *Teoría y Realidad Constitucional – Universidad Nacional de Estudios a Distancia (UNED)*, núm. 32. pp. 205-223; La UE se define como “una asociación económica y política única en su género y compuesta por 28 países europeos” en Unión Europea (2016). *Qué es la UE*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_es](http://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es); y Nogué, J. y Vicente, J. (2001). *Geopolítica, identidad y globalización*, Ariel, Barcelona.

<sup>16</sup> Allison, G (1998). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, Argentina: Colección Estudios internacionales ed. GEL.; y Arroyave Quintero, M.A. (2014). De la Soberanía compartida para la consolidación de la paz regional en Europa al constitucionalismo multinivel; una configuración no aplicada en los procesos de integración sudamericanos. Los procesos de integración como factor de paz. Tremolada, E. (Coord.). Bogotá, Colombia. Universidad Externado.

En palabras de Barbé (2014), “en tanto que actor internacional, la UE se identifica con el reforzamiento de la gobernanza global a través de las instituciones multilaterales, y tal y como recoge el Tratado de Lisboa<sup>17</sup>, la UE tiene, entre sus finalidades, promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza”. La UE quiere jugar su papel en el escenario global actual y está buscando su espacio desarrollando mecanismos, instrumentos y procesos que definan la política exterior “común”<sup>18</sup>.

Siguiendo esta línea, “la Unión Europea y sus Estados miembros son los mayores donantes de ayuda oficial al desarrollo (AOD)”<sup>19</sup> (Comisión Europea (CE), 2014). De hecho, el Tratado de Lisboa refuerza su actuación en materia de acción exterior disponiendo que “el objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito (cooperación al desarrollo) será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”<sup>20</sup> (Art.208).

### **2.1.1 De la II Guerra Mundial a las Comunidades Europeas**

Como comentaba Henri Brugmans “Europa es una región del mundo en que las raíces históricas van en profundidad”<sup>21</sup>, y la II Guerra Mundial y sus devastadoras consecuencias, todavía recientes, estaban presentes en mente de muchos políticos cuando el Ministro de exteriores francés Robert Shuman propone, mediante la

---

<sup>17</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>18</sup> Siguiendo sus principios fundacionales, incluyendo su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho. Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D.J (2004). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, España: Editorial Tecnos; Díez de Velasco, M. (2009). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

<sup>19</sup> “Juntos, en 2013 proporcionaron €56 500 millones, lo que representa el 52 % del total de la ayuda mundial al desarrollo donada durante ese año”. Comisión Europea (2014). *Comprender las Políticas de la Unión Europea: Cooperación Internacional al Desarrollo. Luchar contra la pobreza en un mundo en Transformación*. Comisión Europea - Dirección General de Comunicación e Información al ciudadano. Bruselas, Bélgica.

<sup>20</sup> Eur-Lex. *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Protocolos Anexos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, Tablas de correspondencias*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC)

<sup>21</sup> Mangas Martín y Liñán Nogueras (2004). *Op. Cit.*

llamada “Declaración Schuman”<sup>22</sup> (1950), poner fin al antagonismo franco-alemán a través de un acuerdo económico sobre las regiones productoras de carbón limítrofes de ambos Estados, que se plasmará en el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951). Al cual, se unirán, además de Francia y Alemania, Italia y los tres Estados del Benelux<sup>23</sup>.

"¿Qué es Europa?(...) Es un montón de ruinas, un osario, un semillero de pestes y odios<sup>24</sup>", apuntaba Winston Churchill. La hegemonía europea que había perdurado durante siglos encuentra su escollo terminada la II Guerra Mundial: un territorio económicamente destrozado y unas divisiones políticas internas agudas como nunca antes en su historia.

Europa estaba dividida no sólo en vencedores y vencidos, sino también por lo que sería una nuevo orden mundial conocida como la “Guerra Fría”: estando la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y sus aliados de un lado, y los Estados Unidos de América (EUA) y sus países afines por el otro. Así, este nuevo contexto mundial, conduce a los EUA, por miedo a que toda Europa pudiese caer bajo el paraguas soviético, a rescatar y sanear las economías de postguerra, impulsando el llamado *Plan de Reconstrucción Europeo* o *Plan Marshall*<sup>25</sup>. Y si bien los EUA eran el impulsor del plan, apoyando económicamente todo el proceso, la decisión de cómo llevarlo a cabo y qué hacer, recaerá en manos europeas creándose la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, 1948), con el objetivo de gestionar la asistencia americana<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Unión Europea (2016). *Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950*. Bruselas, Bélgica: Recuperado de [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es)

<sup>23</sup> En 1943 los Gobiernos en el exilio de Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos crean el BENELUX, unión económica iniciada en 1945 y que se mantiene todavía hasta nuestros días. Al respecto de los países europeos occidentales vencedores de la II Guerra Mundial, cabe apuntar que el Reino Unido se mantendrá al margen de esta Unión dado que sus intereses económicos se centraban todavía en la explotación de sus colonias.

<sup>24</sup> Sánchez Jiménez, J. (2001). ¿A qué llamamos «Europa»? : reacciones nacionales y proyecto común, *Documentación Social*, Nº 123. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid. pp. 15-32. ISSN 0417-8106

<sup>25</sup> Recibe el nombre de la persona que lo propuso, Georges Marshall, el entonces Secretario de Estado de los EUA.

<sup>26</sup> Organismo que en un principio fue integrado por dieciséis países europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, el Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía), más Canadá y EUA, ingresando un año más tarde la recién creada República Federal de Alemania (Alemania Occidental).

Al mismo tiempo, los movimientos federalistas europeos, “*que soñaban con una integración de carácter federal*”<sup>27</sup>, querían ir más allá y crear una unión política europea, a través de la creación de una asamblea constituyente. No obstante, no todos los gobiernos estaban de acuerdo con la idea y, por ende, de ceder soberanía. De hecho, algunos de éstos sólo buscaban una cooperación intergubernamental. Así, en el Congreso de la Haya (1948), se enfrentarán las dos corrientes sobre Europa que todavía persisten hoy en día: los federalistas<sup>28</sup> y los unionistas o confederales<sup>29</sup>, que a su vez crearan dos organizaciones diferentes: 1) el Consejo de Europa<sup>30</sup> y el 2) Tratado de la CECA de 1951.

El Consejo de Europa, surge, por lo tanto, como una asamblea deliberante con objetivos principales como: a) consolidar la paz, b) promover una unión más estrecha entre sus miembros y c) defender y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales. Respondiendo a los intereses de las corrientes intergubernamentales, lideradas por el Reino Unido<sup>31</sup>.

Pero los federalistas, no satisfechos con los principios del Consejo de Europa, siguen la propuesta francesa de crear el Tratado de la CECA, siguiendo lo que Ernst Haas llegó a denominar la Teoría del Derrame (*'spillover'*), donde “la integración es un proceso gradual y progresivo en el que la integración en un aspecto hace después avanzar la integración en otros aspectos”<sup>32</sup>. La CECA<sup>33</sup> establece un mercado común para el

---

<sup>27</sup> Mangas Martín y Liñán Nogueras (2004) *Op. Cit.*

<sup>28</sup> También conocidos como *constitucionalistas* o *supranacionalistas*: “construida en torno a instituciones comunes, que limitan en mayor o menor grado las soberanías nacionales”. Hernández, E. (2009): En los albores de la cooperación europea... I. La Conferencia de la Haya: “unionistas vs. federalistas”. *Más Europa, Actualidad política europea e internacional*. Dirección del documento: <https://encarnahernandez.wordpress.com/2009/07/30/en-los-albores-de-la-cooperacion-europea%E2%80%A6-i-la-conferencia-de-la-haya-%E2%80%9Cunionistas-vs-federalistas%E2%80%9D/>

<sup>29</sup> También conocidos como soberanistas o intergubernamentales. Viciano Pastor, R. (2001). El largo camino hacia una Constitución europea. Madrid, España: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº1, 2º. UNED. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/viewFile/12331/11544>

<sup>30</sup> A través de la firma del Tratado de Londres (1949). Ver: Unión Europea. *Acerca de la UE*. Bruselas, Bélgica: Recuperado de [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959/1949\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959/1949_es)

<sup>31</sup> Cinco países firmarían primero este Tratado: Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y Reino Unido. Uniéndose a posteriori otros cinco: Italia, Irlanda, Dinamarca, Noruega y Suecia. Siendo este el primer intento institucional de unir a los Estados Europeos, que hoy en día, por ejemplo, aglutina hasta 47 Estados europeos, incluyendo a Rusia o Turquía Únicamente quedan fuera del Consejo de Europa, Bielorrusia, Kazajistán y la Ciudad del Vaticano, por no cumplir con los principios que sustentan la pertenencia al mismo ([www.coe.int](http://www.coe.int))

<sup>32</sup> Ortega, A. (1994). *La razón de Europa*, Madrid, España: El País S.A. – Aguilar S.A., p. 34

carbón y el acero, lo que supone una libre circulación de estos dos productos sin impuestos ni derechos de aduanas. Recoge, además, unos objetivos comunes y unas instituciones dotadas de poderes efectivos entre las que destaca una Alta Autoridad “que supervisa el mercado y el respeto de las normas de competencia y vela por la transparencia de los precios”<sup>34</sup>. Si bien, limitado a un sector muy concreto y definido, pero fundamental para asentar las estrategias económicas y políticas de los Estados miembros de esta unión; da a su vez origen a las instituciones europeas tal y como hoy existen (Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia), además de otorgar a éstas de personalidad jurídica<sup>35</sup>.

En consecuencia, esta alianza se considera “un pequeño pero firme paso para la construcción de Europa: se comenzaba la construcción de la casa europea con pequeños pero sólidos cimientos”<sup>36</sup>. “La unificación política se operaría implícitamente: derivaría de la solidaridad de hecho y de la fusión de intereses creada entre las naciones europeas”<sup>37</sup>, defendía R.Schuman. No obstante, el proceso de construcción no siempre ha sido tan claro, de hecho, en 1952 ya se enfrentará a su primer revés con el rechazo a la Comunidad Europea de Defensa (CED, 1952). Así, el miedo a un rearme alemán y la desconfianza hacia este país por parte de la Asamblea Francesa frustró la creación de un ejército europeo unificado. De hecho, la CED nacería con la carencia de no tener definido una legitimidad democrática europea, como observó R.Aron “¿a qué Estado o poder y a qué política iba a ponerse a su servicio el ejército Europeo?”<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Eur-Lex. *Access to European Union Law*. Bruselas, Bélgica: Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0022>.

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Situación que se mantiene hasta la ratificación del Tratado de Lisboa (2009).

<sup>36</sup> La cual, tal y como estaba previsto en el Tratado, expiró cincuenta años después, el 23 de julio de 2002; no sin antes haber dado paso a su modificación por los diferentes Tratados que terminan creando la actual Unión Europea (UE): Tratado de fusión (Bruselas 1965), los Tratados por los que se modifican determinadas disposiciones financieras (1970 y 1975), el Tratado sobre Groenlandia (1984), el Tratado de la Unión Europea (TUE, Maastricht, 1992), el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Ámsterdam (1997), el Tratado de Niza (2001) y los Tratados de Adhesión (1972, 1979, 1985 y 1994). Linde Paniagua E. y Mellado Prado, P. (2008). *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*. Madrid, España: Editorial Colex; y Eur-Lex (2016). *Access to European Union Law* (Op.Cit.) Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0022>.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> Linde Paniagua y Mellado Prado (2008) *Op. Cit.*

Deficiencia de legitimidad democrática que se intentará solventar mediante la propuesta italiana de creación de la Comunidad Política Europea (CPE), que se encargaría de las relaciones exteriores, de la coordinación de las políticas económicas y del establecimiento de un mercado común<sup>39</sup>, pero que la Asamblea Francesa rechaza de nuevo, negando cualquier intento de cesión de soberanía nacional. En consecuencia, la CED y CEP caen en letanía en 1954, y con ellas la idea de avanzar hacia una integración europea más soberana<sup>40</sup>, llevando a la integración europea a un punto muerto.

Así pues, para intentar salir de este “impasse” los Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis<sup>41</sup> se reúnen en la Conferencia de Messina (1955) y en su Declaración final señalan que “ha llegado el momento de franquear una nueva etapa en el camino de la construcción europea (... y que) ésta debe ser realizada primero en el campo económico”<sup>42</sup>, acordando también una nueva integración sectorial en el campo de la energía nuclear; dando lugar a la firma de los Tratados de Roma (1957) creando: 1) la Comunidad Económica Europea (CEE) que “implicaba la creación de una unión aduanera basada en las tres libertades fundamentales: la libre circulación de mercancías, acompañada de la protección externa mediante un arancel aduanero común; la libre circulación de los factores de producción [...], y la libre competencia”<sup>43</sup>; y 2) la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EUROATOM). Tratados ambos, que serán ratificados el 1 de Enero de 1958, quedando de esta manera, desde dicha fecha, establecidas las llamadas Comunidades Europeas: CECA, CEE y CEEA.

### **2.1.2 De la CEE a Maastricht**

La década de los sesenta se caracteriza por ser los años de las ampliaciones y de la primera gran crisis de la CEE: en 1961 solicitan el ingreso el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y un año más tarde lo pide Noruega, no obstante el recelo francés<sup>44</sup> impide

---

<sup>39</sup> Mangas Martín y Liñán Noguerras (2004) *Op.Cit.*

<sup>40</sup> Cediendo mayor soberanía por parte de los Estados miembros.

<sup>41</sup> Se entiende por los Seis a los países miembros de la primera comunidad europea (CECA): Francia, Alemania, Italia y Benelux.

<sup>42</sup> Morata, F. (2005). *Història de la Unió Europea*, Barcelona, España: Universitat Oberta de Catalunya.

<sup>43</sup> *Ibíd.*

<sup>44</sup> Toca recordar que Charles De Gaulle, ex-General francés y líder de la Francia Libre durante la II Guerra Mundial, gobernó la V República desde su formación en 1958 hasta su resignación en 1969.

la aceptación de las solicitudes de adhesión que no serán admitidas hasta 1969. Así pues, en 1973, la CEE pasa de seis a nueve Estados miembros por la ratificación de Irlanda, Dinamarca y Reino Unido, aunque los ciudadanos noruegos no aceptaron formar parte de la CEE rechazando su entrada en referéndum<sup>45</sup>.

Sin embargo, en esta época también hubo pequeños avances hacia la integración. Por ejemplo, las instituciones europeas se unifican, nunca ha habido tres Asambleas y tres Tribunales, desde la entrada en vigor de la CEE y la CEEA, estas instituciones se integran con las existentes en la CECA y, posteriormente, se creó un Comité Económico y Social para ambas instituciones, además de un Consejo y una Comisión única. Adicionalmente, en los años a seguir se destaca el avance en la democratización del Parlamento Europeo, institución que a partir del 1979 será elegida por sufragio universal directo; la creación de un sistema monetario europeo, el ECU<sup>46</sup>; y la ampliación de los Estados miembros de las Comunidades primero a diez, con la adhesión de Grecia (1981), y después a doce, con la ratificación de Portugal y España (1986).

Aunque, las reformas importantes no llegaron hasta la aprobación del Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986. Este Tratado consiste en una reforma de los Tratados de Roma con el fin de “reactivar la integración europea” e implementar el mercado interior único<sup>47</sup>. Regulándose por primera vez la cooperación política europea en materia de política exterior (Título III art.30 AUE<sup>48</sup>).

---

Caracterizando a este periodo de la historia francesa por su marcado carácter nacionalista, en lo que se llegó a conocer como la Política de “Grandeur” o Grandeza.

<sup>45</sup> Situación a la que se añade la crisis de la “silla vacía”, protagonizada por Francia, quien, al no estar de acuerdo con algunas de las decisiones de la Comisión en relación las políticas de financiación agrícolas y, sobretodo, con el mecanismo de toma de decisiones por mayoría cualificada, dejó de asistir a las reuniones del Consejo hasta enero de 1966 cuando se adopta el Compromiso de Luxemburgo que estipula que cuando estén en “juego intereses fundamentales de uno o varios países, los miembros del Consejo se esforzarán por encontrar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos en el respeto de sus intereses respectivos”. Bassets, L (21 Nov. 1992). El compromiso de Luxemburgo. *El País*, recuperado de: [http://elpais.com/diario/1992/11/21/economia/722300401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1992/11/21/economia/722300401_850215.html) y Eur-Lex (2007). *Summaries of EU legislation: direct access to the main summaries page*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0025>

<sup>46</sup> European currency unit, ECU, en sus siglas en inglés.

<sup>47</sup> “Como un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizados”. Eur-Lex (2010). *Summaries of EU legislation: direct access to the main summaries page*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>

<sup>48</sup> Título III: Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de política exterior. Art. 30: “La cooperación política europea en materia de política exterior se regirá por las disposiciones siguientes: 1.

Así, en 1989, aquella Europa de la “Guerra Fría” desaparece y surgen nuevos Estados con las disoluciones de la URSS, Yugoslavia y la división de la antigua Checoslovaquia. La Europa de los dos bloques se desintegra, y es en este contexto donde surge el siguiente hito de la construcción europea con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 (que entra en vigor en 1993)<sup>49</sup>. El cual representa la reforma más importante de las Comunidades Europeas dado que incluye a todas en un único texto: el Tratado de la Unión Europea (TUE). Que se complementará con un reformado Tratado constitutivo de la Comunidades Europea (TCE) que pierde su adjetivo “económico”; y que, además, define los otros dos pilares que constituirán la UE hasta la firma del Tratado de Lisboa (2003): la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política de Cooperación Policial y Judicial (CPJ).

De este modo, Maastricht, en su Título I, recogerá una serie de Disposiciones Comunes entre las que se encuentra el Artículo F.2 (Artículo 6.1 posterior<sup>50</sup>) que expone una mención directa no sólo a los derechos fundamentales, sino también a los derechos humanos y a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, abarcando a la totalidad del Tratado<sup>51</sup>. Cuestión importante, si tenemos en cuenta que el mismo TUE en su artículo 130 (del 130U a 130Y)<sup>52</sup> asienta las bases jurídicas para la cooperación europea al desarrollo. Afirmando que deberá ser “complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros”; favoreciendo “el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la económica mundial; (y) la lucha contra la pobreza en los países en

---

Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea”. Instrumento de Ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1987. Madrid, España. *Boletín Oficial del Estado (BOE) nº 158*, 3 de julio de 1987. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20172-20182.pdf> y Mangas Martín y Liñán Nogueras (2004) *Op.Cit.*

<sup>49</sup> *Ibíd.*

<sup>50</sup> “ (I) a Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respecto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales y al Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”. Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Edit.Tecnos, 2003.

<sup>51</sup> O lo que es lo mismo, involucra la sumisión de la UE, por primera vez, a estos valores y objetivos políticos generales, y en consecuencia, el que sus acciones internas o externas puedan ser contrastadas a la luz de estos principios. Santillán, A (2015). *Los Balcanes Occidentales, la Unión Europea y los Derechos Humanos – Dos procesos paralelos*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Estudios a Distancia, Madrid, España.

<sup>52</sup> En el Tratado Consolidado se encontrarán en los artículos 177 a 181.

desarrollo”. Contribuyendo “al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (...)”.

### 2.1.3 De Ámsterdam a Lisboa

Cuatro años después de la entrada en vigor del TUE, se aprueba el Tratado de Ámsterdam 1997, que si bien no consigue las reformas planteadas en un principio, si significa un avance en cuanto al anclaje de los derechos fundamentales al añadirle un segundo párrafo (Art.6.2)<sup>53</sup> al artículo actual. Maastricht y Ámsterdam, por lo tanto, constituyen la apertura de una nueva manera de hacer política en la Unión, que con la aplicación de la llamada “cláusula democrática” habrá de condicionar tanto interna como externamente las políticas de la UE. La aplicación de esta *cláusula* a la acción exterior a su vez, determinará las relaciones de la UE con terceros Estados tanto positiva (promoviendo medidas de apoyo o incentivación de los derechos humanos), como negativamente (censurando políticamente, retirando ayudas, aprobando sanciones, etc.).

Destacar que, en 1994, se produce la cuarta ampliación de la UE, la cual pasa de doce estados miembros a quince con la inclusión de Austria, Finlandia y Suecia. Siendo, en esta misma línea de expansión, en la que el Tratado de Niza (2001) aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que básicamente tiene un carácter “*proclamatorio*”, aunque refuerza la política hasta entonces desarrollada<sup>54</sup>.

Preparando, asimismo, a la Unión para la gran ampliación de los Países de Europa Central y Occidental (PECOS)<sup>55</sup>. Creando, además, una Convención sobre el Futuro de

---

<sup>53</sup> “(l)a Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales (...) y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario”. Comunidades Europeas (1997): *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

<sup>54</sup> Santillán, A. (2015) *Op. Cit.*

<sup>55</sup> Será así en 2004 cuando se dé la gran ampliación de la UE con la entrada de diez nuevos Estados provenientes en su mayoría del antiguo Bloque Soviético: Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. Ampliándose de nuevo a 27 con la entrada de Rumania y Bulgaria en 2007; y que, tras la última adhesión de Croacia en 2013, se traducirá en una Unión de 28 Estados Miembros, con 508 millones de habitantes. Europe Direct (2014). *Europe in Slides*.

la Unión Europea (Convención para el Futuro de Europa<sup>56</sup>) que tiene como objetivo abordar: 1) “un mejor reparto de competencias” entre la Unión Europea y los Estados miembros “que respetase el principio subsidiariedad”<sup>57</sup>; 2) “la simplificación de los instrumentos de acción” (los Tratados) “de la Unión”; 3) “un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia”; y 4) “la elaboración de una Constitución para los ciudadanos europeos”<sup>58</sup>. Base para la conferencia intergubernamental (CIG) de 2004 que aceptará el proyecto final de Constitución Europea<sup>59</sup>.

En este contexto, surge así, el llamado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, más conocido como Constitución Europea o Tratado Constitucional<sup>60</sup>, cuyo proyecto será firmado en Roma por los jefes de gobierno de la Unión Europea a 29 de octubre de 2004. Que, si bien consigue recoger todos los objetivos anteriormente mencionados, fracasará, al no conseguir su ratificación en sendos referéndums realizados un año después en Francia<sup>61</sup> y Holanda<sup>62</sup>. El término “Constitución” o “constitucional”, entre otros, tienen una implicación política demasiado sensible todavía para los ciudadanos de algunos de los Estados miembros de la Unión.

#### 2.1.4 El Tratado de Lisboa (2007)

Este “Plan B” que nace como sustituto de la fracasada Constitución, será la última reforma que modifica substancialmente la UE y que sigue vigente hasta la fecha. Presentando como principales características: 1) la organización y clarificación de las competencias de la UE; 2) otorgando personalidad jurídica propia a la UE; 3) el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento

---

Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/eu\\_in\\_slides\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/eu_in_slides_es.pdf)

<sup>56</sup> Comisión Europea (2007). *Los resultados de la Convención Europea*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/introduction\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_es.htm)

<sup>57</sup> Mangas Martín y Liñán Noguerras (2004) *Op. Cit.*

<sup>58</sup> Parlamento Europeo (2016). *El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.1.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.4.pdf)

<sup>59</sup> La CIG logró alcanzar un acuerdo político el 18 de junio de 2004, aprobando un proyecto de Constitución que se envió a los Jefes de Estado, y que éstos procedieron a firmar el 29 de octubre de ese mismo año. *Ibíd.*

<sup>60</sup> Parlamento Europeo (2014): *La Constitución Europea*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/2005-01-10-brochure-constitution-es-v02.pdf>

<sup>61</sup> French say firm 'No' to EU treaty (30 May 2005). *BBC-World*. Recuperado de: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4592243.stm>

<sup>62</sup> Beunderman, Mark: “Dutch say strong No to EU Constitution”, *EUobserver*, 1 de junio de 2005.

de la Unión Europea, desapareciendo así el término Comunidad de todos los Tratados y siendo reemplazado por el de Unión; y 4) las distintas instituciones se ven reformadas para que su funcionamiento sea más eficaz, democrático<sup>63</sup> y transparente<sup>64</sup>.

## 2.2 La Política Exterior Europea

La entrada en vigor en 1993 del Tratado de Maastricht (TUE) define las bases de la PESC<sup>65</sup> actual<sup>66</sup>. El TUE otorga a la Política Exterior común un peso que hasta entonces había sido postergado dadas las reticencias entre los países miembros de ceder competencias referentes a su soberanía en esta materia, “con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”<sup>67</sup>. Con la idea de que la acción conjunta de todos los Estados miembros tendrá más repercusión y fuerza que la de un Estado individual, necesita crear un “pilar” diferenciado<sup>68</sup>.

A su vez, la PESC recibe un nuevo impulso con el Tratado de Ámsterdam al dotar a ésta de “instrumentos más coherentes y un proceso de toma de decisiones más eficaz”<sup>69</sup>, creando el puesto de Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores; el cual, a posteriori, con el Tratado de Lisboa, se fortalece al ser nombrado vicepresidente

---

<sup>63</sup> Respondiendo, a cuestionamientos sobre la legitimidad democrática de la UE y sus instituciones, conocidos como el “déficit democrático”. Ver: Mangas Martín, A. (2004). El Método Comunitario: La Reforma Institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional. *iustel.com, RGDE*, n.º 4, mayo 2004; y Arroyave Quintero, M.A. (2013). *Op.Cit.*

<sup>64</sup> Parlamento Europeo (2007). *El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.1.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf)

<sup>65</sup> Título V y artículos 2 y 3 de las *disposiciones comunes*

<sup>66</sup> Y recogida en el Tratado de Lisboa (2009)

<sup>67</sup> El Tratado de Lisboa. *Op. Cit.*

<sup>68</sup> Título V artículo 23. Tratado de la Unión Europea, *Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*. Ed.Tecnos, 2004.

<sup>69</sup> EUR-Lex (2016). *Access to European Union law. La política exterior y de seguridad común*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aa19000>. Ver también: Arroyave Quintero (2014), *Op.Cit.*; Barbé E. (1998). La Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Amsterdam. *Política y Sociedad*. N. 28. pp. 29-39; De Castro Sánchez C. (2000). De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. N.15. Madrid, España. pp. 237-268; Fuentetaja Pastor, J.A. (2002). La Política Exterior y de Seguridad Común. *Las Políticas de la Unión Europea-UNED*, Madrid, España. pp. 13-15; Haine, J.Y. (2005). Una perspectiva histórica. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Institute d'Études de Sécurité. París, Francia. pp. 37-49; Liñan Noguerras, D. (1992). La política exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. *Revista de Investigación Educativa*. Madrid, España. pp. 797 y sig.

de la Comisión. Lo que significa que habrá de asegurar la coherencia y la eficacia de la acción exterior general de la UE en las áreas de asistencia para el desarrollo, el comercio, la ayuda humanitaria y la respuesta a la crisis; presidir la reunión de ministros de Asuntos Exteriores en el Consejo de la UE; representar a la UE en asuntos relacionados con la PESC; y liderar la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE<sup>70</sup>. Posición, reforzada a su vez con la creación en 2011 del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), tras la unión de la antigua Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea (RELEX), la antigua oficina de apoyo del Alto Representante y diversas oficinas y unidades de otras Direcciones Generales (DGs)<sup>71</sup>.

Un paso importante para la PESC fue la adopción en 2003 de la primera Estrategia Europea de Seguridad (ESE), titulada "Una Europa segura en un mundo mejor" y presentada al Consejo Europeo para su aprobación por el entonces Alto Representante, Javier Solana. Documento que ha estado en vigor hasta 2016, influenciando directamente las políticas de cooperación al desarrollo de la UE<sup>72</sup>, pues debemos apuntar que es el propio SEAE quien, en colaboración con los respectivos Servicios y DGs<sup>73</sup>, se encarga de desarrollar los objetivos y políticas concretas de la UE con países terceros, incluyendo las de Cooperación<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> EUR-Lex (2016). *Access to European Union law. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0009>

<sup>71</sup> Unión Europea (2016). *Información básica sobre la Unión Europea. Instituciones y organismos de la UE. Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es)

<sup>72</sup> Al respecto apuntar que el 28 de junio de 2016, Federica Mogherini, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea presentó una nueva "Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea - Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte" para los próximos años. La nueva Estrategia Global, con su énfasis en la seguridad, la ambición de una autonomía estratégica y un enfoque basado en los principios pero pragmático en relación con el contexto en que se enmarca Europa, supone un cambio de filosofía respecto de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, determinando cinco prioridades para la política exterior de la Unión: 1. La seguridad de nuestra Unión; 2. Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales; 3. Un enfoque integrado en relación con los conflictos; 4. Órdenes regionales de cooperación; y 5. Gobernanza mundial para el siglo XXI. Ver: Unión Europea (2016). *Temas de la Unión Europea. Política Exterior y de Seguridad*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_es](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es) y Parlamento Europeo (2016). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.1.1.html)

<sup>73</sup> Concretamente, para el caso de Colombia, la DG encargada es la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO). Siendo un ejemplo de Servicio el FPI o Servicio de Instrumentos

Sin embargo, la integración política continua siendo un reto para la UE y en la última década, a pesar de los avances, se ha constado en diferentes ocasiones la dificultad de ejecutar el calificativo “común” en la política exterior europea. El ejemplo de la guerra de Irak primero y posteriormente las sanciones a Rusia, o los desencuentros sobre la intervención en Ucrania, Libia, Siria y la política de refugiados en 2015/16 serían los últimos ejemplos de esto. Si bien, la UE ha desarrollado, como se menciona anteriormente, distintos instrumentos y, sobretodo, una “institucionalidad” común<sup>75</sup> para poner en práctica dicha política, no obstante, la realidad nos manifiesta que “los intereses particulares de los Estados miembros siguen primando en lo que concierne a la estructuración de la política exterior y, por otra, hay un distanciamiento creciente entre los ciudadanos de dichos Estados y el proyecto de las elites políticas y de la burocracia comunitaria de una UE más integrada y con mayores competencias” (Pastrana y Aponte, 2006,p 243)<sup>76</sup>. De hecho, se puede afirmar que la cesión de la

---

de Política Exterior (*Foreign Policy Instruments* en inglés), quien se encarga de ejecutar proyectos que no se consideran Cooperación al Desarrollo, pues están basados en el interés concreto de la UE o en objetivos y retos globales, a través de una serie de instrumentos como son la Política de Exteriores y Seguridad Común o *The Common Foreign and Security Policy* (CFSP) en inglés, que busca preservar la paz y reforzar la seguridad internacional; el Instrumento para contribuir a la Estabilidad y la Paz o *The Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP) en inglés, que busca incidir en la prevención y respuesta ante crisis y conflictos; el Instrumento de Partenariado o *Partnership Instrument* (PI) en inglés, que busca cooperar con socios terceros en el interés de la UE o en retos globales; o el Instrumento para la Cooperación con Países Industrializados (ICI). Ver: European Commission (2016). *DGs. Service for Foreign Policy Instruments*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm)

<sup>74</sup> Aquí debe apuntarse la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), anteriormente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), sucesora de la llamada Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Creando así las llamadas Misiones Petersberg o de gestión de crisis (misiones humanitarias, mantenimiento de la paz, fuerzas de combate en gestión de crisis, pacificación, etc.) las cuales, “pretendía(n) dotar de contenido a la política de seguridad europea, al cubrir la totalidad de operaciones militares contenidas en los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas”. Santillán, A. (2015) *Op. Cit.* pp 46 y sig.; Tortosa Garrigós, M.A. (2010). Gestión de crisis UE. Origen y evolución, *Inteligencia y Seguridad* 8, Madrid, España. p. 210.; Castro, M.J. y Aspizúa, J. (2005). Unión Europea, Fuerzas Armadas y Crisis Humanitarias: Lecciones Balcánicas. *Tiempo de Paz N°79 – Dayton: 10 años después*. Madrid, España.; Acosta Sánchez, M.A. (2006). La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación Althea en Bosnia y Herzegovina, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 23, Madrid. España.; Cassen, B. (1999). L'introuvable défense européenne. *Le Monde Diplomatique*. Paris, Francia. p.15; De Castro Sánchez, C. (2006). La acción humanitaria de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Europeo n.1*. Madrid, España.; Gnesotto, N. (2004). Introducción. PESD: balance y perspectivas”. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Institute d'Études de Sécurité. París, Francia. pp. 14-15.

<sup>74</sup> Por ejemplo, el SEAE.

<sup>75</sup> Por ejemplo, el SEAE.

<sup>76</sup> Pastrana, E. Aponte.D (2006). La Unión Europea como Potencia Civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia, *Revista Diálogos de Saberes* ISSN 0124-0021 Revista No. 25 Julio-diciembre de 2006.. Bogotá, Colombia. pp. 241-270.

soberanía nacional en esta materia en pro de una unión política común no está en la agenda de los Estados miembros, haciendo, entonces, difícil que la UE pueda “hablar al mundo con una sola voz, ni asumir un papel político sólido en la escena internacional” (Pastrana y Aponte, 2006 p.244)<sup>77</sup>.

Desde el punto de vista teórico, esta realidad puede ser abordada desde las diferentes aproximaciones teóricas al estudio de la Política Exterior Europea: el federalismo, el (neo) funcionalismo, el intergubernamentalismo, el enfoque de gobernanza y el análisis de red de políticas (Bergmann y Niemann, 2013 p.1)<sup>78</sup>.

A. Los *federalistas* respaldan que la UE debería ser en último lugar un Estado federal o una Federación Europea y por lo tanto debe ser un Estado soberano en el cual el gobierno central incorpora unidades regionales en sus procedimientos de toma de decisiones. Interpreta la UE como un proceso político y social federalista. No obstante, éstos divergen sobre los métodos empleados de cómo conseguir un Estado federal;

B. El (*neo*) *funcionalismo* entienden la integración como un proceso, implícito en la noción de proceso es el supuesto de procesos de integración que evolucionan con el tiempo y toman a su propia dinámica. La integración regional se caracteriza por la existencia de múltiples, cambiantes y diversos actores, especialmente supranacionales quienes, también, construyen coaliciones a través de los gobiernos/burocracias<sup>79</sup>. El concepto (neo) funcionalista de cambio está relacionado, sucintamente, con la noción de '*spillover*';

C. La teoría *gubernamentalista* se basa en la hipótesis que el desarrollo de la integración europea está determinado por los intereses de los Estados y los resultados de su negociación con la EU. La integración sólo se lleva a cabo si hay permanentemente unas ganancias y pérdidas para los Estados-nación, efecto que es visto como un fortalecimiento de los Estados-Nación, dado que se lleva cabo según sus reglas. La UE se ve como un “super-gobierno europeo”, donde los Estados-nación no han perdido poder porque la UE está controlada por los poderes y burocracias

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* p. 244.

<sup>78</sup> Bergmann, J, and Niemann (2013). *A Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy*. Johannes Gutenberg University Mainz (Germany). Paper prepared for the 8th Pan-European Conference on International Relations, Warsaw 2013.

<sup>79</sup> Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe*. *Stanford University Press*. EUA. p 291; Haas, E. B. (1963). *International integration*. In *Limits and Problems of European Integration*. Springer Netherlands. pp. 6-36; y Bergmann, J, and Niemann (2013) *Ibíd.*

nacionales<sup>80</sup>;

D. El *enfoque de gobernanza*, se focaliza en la investigación del impacto del sistema político europeo en el proceso de decisiones políticas y en la implementación de los procesos a nivel europeo y doméstico. Además, asume una perspectiva orientada hacia las agencias, que cambia la visión del Estado como centro de la política europea e internacional, por una perspectiva que tenga en cuenta el papel de actores no estatales en los procesos de formulación e implementación de políticas; y

E. Por último, la corriente de *análisis de red de políticas* comparte con el enfoque de gobernanza el hecho de no haber una naturaleza no jerárquica y policéntrica del sistema político de la UE, y pone todo el énfasis en las redes políticas, entendiendo por estas “un espacio para la mediación de los intereses de los gobiernos y grupos de interés” (Peterson (1995: 391)<sup>81</sup>.

En este contexto, como anotan Pastrana y Aponte (2006, p.244), serían el (*neo*) *federalismo*<sup>82</sup> y el *inter-gubernamentalismo*<sup>83</sup>, las dos corrientes predominantes, siendo ésta última la que se impondría en el desarrollo de la PESC. Como apunta (Tannous. I, 2015)<sup>84</sup> los Estados miembros se han inclinado moderadamente a permitir a la Comisión coordinar sus iniciativas de desarrollo, pero ni mucho menos a controlarlas. Desde su perspectiva nacional, no es una prioridad que ésta competencia siga

---

<sup>80</sup> Hoffmann, S. (1966). Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95 (3), EUA. Pp. 862-915; Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge. Londres, Reino Unido; y Bergmann, J, and Niemann (2013) *Ibíd*.

<sup>81</sup> Peterson, J. (1995). Policy Networks and European Union Policy-Making: A reply to Kassim. *West European Politics*, 18(2). EUA. pp. 389-407, en Bergmann, J, and Niemann (2013) *Op.Cit*.

<sup>82</sup> Este análisis incluye la teoría (neo)funcionalista y federalista en la misma corriente de pensamiento. Así, Cari Friedrich y Dusan Sidjanski, representantes de los teóricos del *federalismo*, defienden que en la Unión Europea se percibe como “un federalismo flexible que se está proyectando en un proceso a largo plazo, donde a través del tiempo se van creando instituciones que apoyen dicho proceso de federalización y se van desarrollando en una estructura de decisión política que puede ser federada. Existe, pues, un federalismo supranacional que va configurando una comunidad política, una dimensión territorial y la construcción de unidad identitaria a través del fortalecimiento de las instituciones supranacionales”. Pastrana y Aponte (2006). *Op. Cit*.

<sup>83</sup> Resultado de la evolución de la teoría realista y neorrealista a raíz de la entrada en escena de las organizaciones internacionales y la globalización. Así, desde la vertiente *intergubernamentalista*, autores como Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik, defienden que “los procesos que ha vivido Europa y cada uno de los tratados que han promovido la integración han sido el resultado de un régimen internacional que impone limitaciones, pero ofrece oportunidades, que reduce la capacidad del Estado para la acción individual, pero preserva a los Estados como sujeto principal de la escena internacional. De esta manera, los Estados-naciones no han perdido poder sino que se ha creado un super-gobierno europeo controlado por los poderes y burocracias nacionales”. *Ibíd*.

<sup>84</sup> Tannous, I. (2015) The EEAS, EU external Assistance and Development Aid: Institutional Dissonance or Inter-Service Harmony?, *The European External Services*, S. Spencer et al (Ed.), UK. pp. 123-139.

únicamente las directrices dictadas desde Bruselas.

Así, las dos corrientes tienen, también, su expresión en el seno de las instituciones europeas. Particularmente, las DG-DEVCO y DG-ECHO defenderán posiciones más “federalistas”, alejadas del “intergubernamentalista” que impera en el SEAE<sup>85</sup>. El SEAE “es una ‘*interstitial organization*’<sup>86</sup> balanceándose entre un servicio de diplomacia clásico y una oficina supranacional de la Comisión (Bátora. J, 2013)<sup>87</sup>, y velarán para que impere y se respete la corriente intergubernamentalista. Como un oficial (del SEAE) comentó “el Consejo (el comité político y de seguridad - PSC) quiere señalar a DEVCO qué debe hacer, pero ellos no son la Comisión. El PSC (marca) la *comitología*<sup>88</sup> en el mundo de la PESC pero no para la ayuda al desarrollo. Este es un enfrentamiento que vamos resolviendo poco a poco, pero crea tensiones. Igualmente, la posición de DG-ECHO, en estas discusiones, ha sido la de preservar la independencia de la ayuda humanitaria” (entrevista, Bruselas Junio 2014)<sup>89</sup>. En lo que respeta, “SEAE y ECHO tienen la misma postura en la respuesta a las crisis pero en la realidad, oficiales de ECHO han comentado el fuerte deseo de mantener la ayuda humanitaria alejada de la politización, mientras oficiales del SEAE ven ésta, de hecho, como un instrumento político” (entrevista con un oficial de la Comisión, Bruselas Junio 2014)<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Como comenta Smith.M (2013), en *The European External Action Service and the Security-development nexus: Organizing for effectiveness or incoherence?*. *Journal of European Public Policy* 20(9), UK. pp. 1299-315., “el proceso de organización de SEAE se ha construido con el modelo “top-down” que no con el “bottom-up”, y esto conllevaría tres conflictos: 1) enfrentamientos entre la estructura de las políticas gubernamentales y el personal de SEAE; 2) un enfrentamiento de las políticas burocráticas entre las principales instituciones involucradas en la política exterior en Europa; y 3) un enfrentamiento de prioridades entre los dos objetivos de la política exterior de la UE: desarrollo y seguridad. Conflictos que ponen en cuestión si el SEAE ayudará a mejorar la coherencia en las políticas de exterior y seguridad de la UE, como era su propósito, o si creará mayor confusión en relación a la presencia global de la UE.

<sup>86</sup> Organización “intercalada” en castellano.

<sup>87</sup> Bátora, J. (2013). The “Mitrailleuse Effect”: The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy. *Journal of Common Market Studies*, 51(4), pp.598–613.

<sup>88</sup> “El término «comitología» se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el legislador de la Unión Europea (UE) con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Dichos comités de comitología están presididos por un funcionario de la Comisión y ofrecen una opinión sobre los actos de ejecución propuestos por la Comisión”. Eur-Lex (2016). *Comitología*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=es>

<sup>89</sup> Tannous (2015). *Op.Cit.*

<sup>90</sup> *Ibíd.*

## 2.3. Cooperación al Desarrollo de la UE

### 2.3.1 Introducción al Desarrollo

Respecto al debate teórico y la evolución sobre el término desarrollo, no es hasta los años noventa que surge una de las mayores contribuciones: la inclusión del concepto de desarrollo humano. Los estudios de Amartya Sen y Martha Nussbaum<sup>91</sup>, entre otros investigadores, así como la publicación de los Informes de Desarrollo Humano<sup>92</sup> por parte del PNUD contribuyen a la difusión de este nuevo paradigma que tiene como objetivo replantear la idea de desarrollo existente hasta entonces. Idea dista de las teorías económicas del desarrollo, como las desarrollistas<sup>93</sup> surgidas en los años cincuenta y sesenta que “partían del supuesto, explícito o implícito, de que un aumento del producto agregado, como sería un crecimiento del producto interior bruto per cápita, reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la población” Griffin (1991)<sup>94</sup>. A pesar de las críticas<sup>95</sup> surgidas a este paradigma, hasta los años noventa la cooperación al desarrollo no renuncia en sustentar el crecimiento económico como motor del desarrollo. Como comenta Prats (2006)<sup>96</sup>:

“frente a las concepciones utilitaristas del desarrollo, que entienden que su finalidad

---

<sup>91</sup> Nussbaum. M, y Sen. A, *The Quality of Life*, World Institute for Development Economics Research. United Nations University. Clarendon Press. Oxford. 1993

<sup>92</sup> “El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma” Amartya Sen. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>

<sup>93</sup> Sitúan la económica como motor principal del desarrollo. El principal teórico de esta corriente desarrollista fue W.W.Rostow (1961), quien diferencia cinco etapas sobre la productividad de bienes que cualquier sociedad ha pasado o pasará a lo largo de su historia. Las etapas del Crecimiento económico, Fondo de Cultura Económica, México. Posteriormente, surgirán la teorías de las necesidades básicas formulada en los años setenta y el consenso de Washington de los años noventa.

<sup>94</sup> Griffin, K . (1991), *Foreign Aid and the Cold War en Development and Change*, Vol. 22. pp. 645 – 85. Institute for Social Studies. La Haya.

<sup>95</sup> En los años cincuenta, relacionadas con el movimiento de no alineados, surgen las *teorías económicas de la dependencia* (afirman que las economías de los países del Sud estaban sujetos al modelo capitalista de producción que convenía y beneficiaba a los colonizadores/industrializados: ser proveedores de materias primas e importadores de productos manufacturados, modelo que impide el desarrollo de éstos.). Entre éstas, destacar la *teoría estructuralista dependista convencional* y la *estructuralista dependista marxista*. Ambos paradigmas destacan la dependencia de las excolonias frente a sus exmetrópolis por un lado y la relación de las clases dominantes (alta burguesía y terratenientes) en estos países por el otro, factores ambos que desencadenan el subdesarrollo.

<sup>96</sup> Prats, J. (2006), “El desarrollo como construcción social. Génesis de la idea de desarrollo” en *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 47. Barcelona.

última es la producción de la mayor utilidad global - de ahí que el componente fundamental para el desarrollo fuera el crecimiento, su indicador fundamental resultara ser el PIB per cápita y la idea de justicia social se limitaba a la exigencia de una mejor distribución de los bienes – se abre paso una concepción de desarrollo diferente, la noción de desarrollo humano, en la cual en el centro se encuentra el ser humano y el desarrollo se entiende como un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas”.

Respecto a este nuevo paradigma, el Informe de Desarrollo Humano presentará avances <sup>97</sup> importantes en cuanto a la medición y debate sobre el desarrollo: las únicas “estadísticas amplias sobre desarrollo disponibles” (Boni y otros 2010) elaboradas por el Banco Mundial<sup>98</sup>, que relacionan directamente el desarrollo con el crecimiento económico, son relevadas por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), pone de manifiesto otros aspectos que influyen en el desarrollo.

En la década de los noventa, también surge un concepto nuevo que tendrá influencia en el paradigma del desarrollo: la globalización. Como sugiere Sanahuja (2001)<sup>99</sup> el proceso globalizador ha cambiado el sistema internacional de ayuda al desarrollo, principalmente, en dos aspectos: primero, de un sistema básicamente estatocéntrico<sup>100</sup> se pasa a un sistema multicéntrico, caracterizado por la multiplicación de actores no estatales con un peso cada vez mayor (empresas transnacionales (ETn), las organizaciones no gubernamentales e otras instituciones públicas, etc.). Y, un segundo aspecto en el cual la cooperación internacional promueve el concepto de bienes públicos globales<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Boni.A, Calabuig.C, Cuesta.I, Gómez-Torres.M, Lozano.JF, Monzó.JM, Torres. AJ, (2010), El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales, Cuadernos De Cooperación Para El Desarrollo, Issue 1, Centro De Cooperación al Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de València, 2010, p. 7-49. Valencia.

<sup>98</sup> Estos informes miden el desarrollo de los países en función de sus PIB por cápita.

<sup>99</sup> Sanahuja, J. (2001), “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global” en *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja y Gómez (eds), Cideal, Madrid.

<sup>100</sup> El Estado como ha tenido, tanto como donante o receptor de ayuda, ha tenido un papel principal en la cooperación al desarrollo.

<sup>101</sup> Kaul et al (1999) consideran que “los bienes públicos mundiales son aquellos bienes que acarrear beneficios que no pueden ser circunscritos fácilmente a un único comprador, pero que una vez que se los aporta son numerosos quienes pueden disfrutar de tales bienes gratuitamente” Kaul, I., Grunberg, Stern, M.(1999), Bienes Públicos Mundiales, Cooperación Internacional en el siglo XXI, PNUD, Oxford University Press, Nueva York.

Otro tema que será de gran relevancia para el concepto de desarrollo es el debate, de este siglo, sobre la Eficacia de la Ayuda. La AOD es cuestionada no solamente por el porcentaje destinado de los países donantes (que está lejos de alcanzar el 0,7% comprometido) sino también como señala Riddel (2007)<sup>102</sup> por: su volatilidad<sup>103</sup>, su consistencia<sup>104</sup>, la multiplicidad de donantes<sup>105</sup> con procedimientos e intereses distintos y pocos incentivos en el seno del sistema de cooperación para que éste cambie<sup>106</sup>. También, apunta el autor que existen problemas en los estados receptores que se manifiestan, fundamentalmente, en el escaso compromiso, capacidad, apropiación y gobernanza de la AOD. Asimismo, la Declaración de París (2008) trata de poner solución algunos de los problemas que constata Riddle, pero se centrará básicamente en las cuestiones de multiplicidad de donantes y escasa apropiación por parte de los países receptores.

### **2.3.2 La Cooperación de la UE**

La actual UE está lejos de tener una única política europea de cooperación al desarrollo, pues a ésta se le debe sumar las acciones de cooperación de cada uno de sus 28 Estados miembros, así como las diferentes acciones existentes a nivel sub-estatal y de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) europeas; esto dificulta poder hablar de una acción europea unificada. Sin embargo, la UE a partir de la entrada del nuevo siglo inicia una serie de ajustes con el fin de aumentar la complementariedad, coordinación y la eficacia de las actuaciones comunitarias en esta área<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> Riddel, R.C. (2007), *Does foreign aid really work?* Oxford University Press, Oxford.

<sup>103</sup> Las cantidades y el destino de la AOD varía de año a año.

<sup>104</sup> Referentes a la condicionalidad de la ayuda, por ejemplo la política europea de cooperación incluye condiciones de tipo económico.

<sup>105</sup> Los donantes exigen a los receptores que cumplan con diferentes regulaciones y procedimientos, mientras que los receptores tienen que destinar escasos recursos humanos y tiempo para interactuar con todos los donantes y proyectos.

<sup>106</sup> Sus profesionales tienen pocos espacios para aprender de los proyectos pasados y en curso, dedicando la mayor parte de su tiempo a la gestión de los fondos económicos en detrimento del seguimiento y evaluación de las intervenciones

<sup>107</sup> Grandell, F (2011). La evolución de la Cooperación Europea para el Desarrollo. *Revista española de Desarrollo y Cooperación. Número extraordinario*. pp.59-73.

Ya hemos visto como, en 1992, en el TUE (art. 130U a 130Y)<sup>108</sup>, se asienten las bases jurídicas para la cooperación europea al desarrollo. No obstante, el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas<sup>109</sup> firmado en Roma el 25 de Marzo de 1957, en su Título XVII<sup>110</sup>, constituye el primer paso para el desarrollo normativo en temas de Política Exterior y de Cooperación al Desarrollo, para los entonces 6 países miembros (Francia, Alemania, Benelux e Italia). Como señala F.Grandell<sup>111</sup>, no existía intención de dotar a esta nueva estructura de un instrumento propio de cooperación, no obstante la presión realizada por Francia y Bélgica, dada la relación existente entre éstos y sus respectivas colonias, acaba por establecer un régimen especial para estos territorios de los seis estados fundadores. Y así, se crean diferentes instrumentos para dar continuidad a dicha relación, entre los que destaca el Fondo Europeo para el Desarrollo (FED).

Después de la independencia de algunas colonias en 1960, éstas querían mantener y beneficiarse de las nuevas relaciones comerciales entre los miembros de la CEE<sup>112</sup>; pero Alemania se niega a financiar esta cooperación directamente con el presupuesto comunitario, en consecuencia se crea el FED (1957) que se puede considerar el “embrión de la cooperación europea al desarrollo”<sup>113</sup>. A pesar de las presiones del Parlamento y la Comisión Europea, el FED sigue vigente y los Estados miembros continúan aportando su cuota, financiando la cooperación de la UE destinada a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP)<sup>114</sup>.

---

<sup>108</sup> En el Tratado Consolidado se encontrarán en los artículos 177 a 181.

<sup>109</sup> Mangas Martín, A. (2003). *Tratado de la Unión Europea, Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

<sup>110</sup> Euro-Lex (2010). *Access to European Union Law. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE - texto original (versión no consolidada)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:xy0023>

<sup>111</sup> Grandell (2011). *Op. Cit.*

<sup>112</sup> EuropeAid (2013). *The EU and development aid: a longstanding resolution*. Bruselas. Bélgica. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation_en.pdf)

<sup>113</sup> Grandell (2011) *Op. Cit.* pp.59-73.

<sup>114</sup> El FED se articula a través de las cuatro Conferencias de Lomé (1970-2000) primero y, actualmente, es el Convenio de Cotonou (2000-2020) que define su marco. El primer Convenio de Lomé (1976-80) agrupa a 46 antiguas colonias, en la actualidad la ACP la forman 79 Estados. Destacar que Sudáfrica no recibe ayuda a través del FED sino del instrumento de Cooperación con cargo directo al presupuesto general de la UE, y Cuba ha rechazado las ayudas directas, no obstante, si recibe indirectas. A esta cooperación se le suma también la ayuda a los PTMO (territorios o países de ultramar todavía dependientes de Estados miembros).

Desde sus inicios en 1957 hasta nuestros días la cooperación al desarrollo europea “ha evolucionado de forma cualitativa y cuantitativa”<sup>115</sup> de la misma manera que lo ha hecho la cooperación al desarrollo a nivel mundial. Así, los sucesos políticos y económicos de las últimas décadas, conjuntamente con la globalización, han tenido también una gran influencia en la evolución de la cooperación al desarrollo europea<sup>116</sup>.

De hecho, durante este período, la UE pasa a tener un papel más relevante como actor internacional, pasando en 1961 la UE a ser miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE)<sup>117</sup>, además de participar activamente de los foros internacionales. Gradualmente la UE, así como sus Estados miembros, aumentan también el porcentaje de fondos destinados a esta área, pasando a ser actualmente los primeros donantes de ayuda oficial al desarrollo.

Las diferentes ampliaciones europeas no han supuesto un detrimento en las acciones al desarrollo europeas; todos los nuevos miembros han aceptado el Acervo Europeo<sup>118</sup> de Cooperación al Desarrollo, que implica ser un país “*donante de ayuda al desarrollo y donador de las preferencias comerciales europeas a favor de los países del Tercer Mundo*”<sup>119</sup>.

Anteriormente ya se mencionaba que el instrumento de cooperación europeo más antiguo, y todavía existente, es el proporcionado a los territorios de la ACP. Posteriormente, será durante el primer Reglamento para la Ayuda Alimentaria aprobado en 1968 y a la Cumbre de París (1972), donde los países miembros deciden crear progresivamente una política de cooperación al desarrollo a nivel mundial, empezando así la cofinanciación a las ONG, a los que se le irán sumando una proliferación de diferentes líneas presupuestarias para complementar las acciones financiadas por la FED y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Así, no solamente se amplía el área geográfica de actuación de la CEE (América Latina, Asia, Mediterráneo,

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*

<sup>116</sup> Por ejemplo: a) caída del muro de Berlín; b) diferentes ampliaciones de la UE (entre los nuevos estados incorporados hay Estados ex socialistas); c) guerras balcánicas; d) crisis económica 2007, etc.

<sup>117</sup> Importante, reseñar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es, precisamente, la sucesora de la OECE, resultado del Plan Marshall. La Unión Europea está considerada como una organización participante de la OCDE desde 1961. Ver: OCDE (2016). *DAC member profile: European Union*. París, Francia. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dac/europeanunion.htm>

<sup>118</sup> Conjunto de normas que cualquier país que quiera entrar en la UE debe aceptar.

<sup>119</sup> Grandell (2011). *Op. Cit.* pp.59-73.

países de la ex-Unión Soviética, Balcanes Occidentales y Países Centroeuropeos), sino también las temáticas de intervención.

En consecuencia, la multitud de reglamentos desarrollados crearon una telaraña administrativa y una diversificación de actuaciones que, como comenta F.Grandell (2011)<sup>120</sup>, a veces respondían más a la demanda de ciertos *lobbies* del Parlamento Europeo que a la necesidad de los Estados receptores de las ayudas. Toda esta maraña de reglamentos e instrumentos estarán vigentes hasta principios de XXI, cuando se empieza a debatir conceptos como coherencia, complementariedad y focalización de la ayuda.

La aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000 por la Asamblea de Naciones Unidas marca un antes y un después en la coordinación y focalización de la cooperación al desarrollo. La UE se une a los líderes mundiales y se compromete a apoyar los ocho objetivos del milenio y acabar con la pobreza extrema en 2015. En consecuencia, estos objetivos pasarán a ser las bases de actuación de la cooperación europea al desarrollo y la UE participará activamente en las diferentes Conferencias, foros internacionales y posteriores Declaraciones con el fin de lograr que estos objetivos acordados se integren en el Plan de Acción de la UE. Destacar entre éstos la Declaración de Roma 2003, Declaración de París 2005 y Programa de Acción de Accra (2008), en donde se fija aumentar la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en base cinco principios: Armonización, Apropiación, Alineación, Resultados, y Mutua Responsabilidad.

Éstos fueron revisados en el Foro de Alto Nivel de Busan, que creó la Alianza para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011), en donde se establece el marco normativo internacional relativos a la eficacia de la ayuda, remarcando la importancia de los gobiernos locales y regionales para el desarrollo.

Mientras lo descrito anteriormente cuenta, de manera resumida, el panorama internacional en materia de cooperación al desarrollo a nivel interno, la Comisión, el Consejo y el Parlamento adoptaron conjuntamente en 2005, el «*Consenso europeo*

---

<sup>120</sup> Grandell (2011). *Op. Cit.*

sobre el desarrollo de la UE»<sup>121</sup>. Documento que tras 50 años trabajando en la materia, por primera vez, definirá los principios y valores que van a regir las políticas de cooperación la UE y de sus Estados miembros. Los objetivos de este acuerdo van alineados con los ODM, pero además de la “erradicación de la pobreza” se introducen los valores comunes que fundamentan la UE: fomento a la buena gobernanza y el respecto a los derechos humanos.<sup>122</sup> También se sustenta, que “los países en desarrollo son los responsables principales de su desarrollo pero que la UE asume su parte de responsabilidad en los esfuerzos conjuntos realizados en el marco de la asociación”<sup>123</sup>. Además prevé que la UE aumente el gasto en AOD al 0.7 de su producto nacional bruto (PNB), y la complementariedad entre la política comunitaria y la propia de los Estados miembros. De aquí en adelante la Unión decide focalizar su acción en diversas áreas<sup>124</sup> prioritarias, con el fin de responder a las necesidades de sus países socios.

Definiendo, además, que ciertas problemáticas requieren de acciones transversales a éstas: la democracia, el buen gobierno, los derechos humanos, los derechos de los niños y de la población indígena, la igualdad entre hombres y mujeres, la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el VIH/sida.

Consenso que, con mejoras y reformas, todavía sigue rigiendo las políticas de cooperación al desarrollo<sup>125</sup>. Así, con el fin de desarrollar y poner en práctica el

---

<sup>121</sup> Declaración Conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (2006). *El Consenso Europeo sobre el Desarrollo*. Diario Oficial C46 de 24.2.2006. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar12544>

<sup>122</sup> Eur-Lex (2007). *Access to European Union legislation. El consenso europeo sobre desarrollo*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:r12544>

<sup>123</sup> *Ibíd.*

<sup>124</sup> Comercio e integración regional; medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; infraestructuras, comunicación y transportes; agua y energía; desarrollo rural, ordenación del territorio, agricultura y seguridad alimentaria; buen gobierno, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales; prevención de conflictos y Estados frágiles; desarrollo humano; y cohesión social y empleo. European Commission (2016). *Development Policy Statement*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/development/body/development\\_policy\\_statement/docs/edp\\_statement\\_oj\\_24\\_02\\_2006\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/development/body/development_policy_statement/docs/edp_statement_oj_24_02_2006_es.pdf)

<sup>125</sup> Entre mayo y agosto de 2016 la UE lanzó un proceso de consulta externa al respecto de la adecuación del Consenso. Ver: European Commission (2016). *International Cooperation and Development. UN 2030 Agenda for Sustainable Development - Public Consultation on revising the European Consensus on Development*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/europeaid/un-2030-agenda-sustainable-development-public-consultation-revising->

*Consenso Europeo* se crea la Política de Coherencia para el Desarrollo (PCD)<sup>126</sup> en éste se citan doce áreas de intervención<sup>127</sup>. Ámbitos de trabajo que se reducirán a cinco <sup>128</sup> en 2009: 1) Comercio y Finanzas, 2) Cambio Climático 3) Seguridad alimentaria, 4) Migración y 5) Seguridad y desarrollo en un contexto de agenda global de construcción de paz.

En ésta línea, en 2007, la UE aprueba nuevos cambios importantes relativos a la gestión de la cooperación al desarrollo, entre los que cabe destacar la simplificación de los instrumentos de ayuda exterior (en particular la creación del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo -ICD- y del Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos –EIDHR-). Así mismo, en 2012, el Consejo suscribe el Programa para el Cambio<sup>129</sup>, documento estratégico donde se ordena de nuevo las prioridades de la ayuda oficial del desarrollo de la UE con el fin de aumentar su impacto. “*Con una aportación superior al 50 % de la ayuda mundial, la UE es ya el primer donante del mundo. Quiero además asegurar que siga siendo el más eficaz*”, afirmó el ex Comisario Piebalgs <sup>130</sup>.

---

european-consensus-development\_en. Ver también: German Development Institute-DIE (2016). *The Future of the "European Consensus on Development"*, Briefing Paper 5/2016. Berlín, Alemania.

<sup>126</sup> Policy Coherence for Development - PCD por sus siglas en inglés. Se hace referencia al hecho de “considerar las necesidades e intereses de los países en desarrollo en la evolución de la económica global” ver: OECD (2003). *Policy coherence: Vital for global development*, Policy Briefs. París, Francia.

<sup>127</sup> “(C)omercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, dimensión social de la globalización, empleo y trabajo decente, migración, investigación e innovación, sociedad informada, transporte y energía”. European Commission (2005). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Policy Coherence for Development. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*. COM(2005) 134 final. Brussels, 12.4.2005. Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0134&from=EN>

<sup>128</sup> European Commission (2009). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*. COM(2009) 458 final. Brussels, 15.9.2009. Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0458&rid=1>

<sup>129</sup> Comisión Europea (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. COM(2011) 637 final. Bruselas, 13.10.2011. Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&from=EN>

<sup>130</sup> “*Tenemos que seguir el ritmo de la evolución de la situación mundial y adaptar nuestras estrategias de lucha contra la pobreza. Por ese motivo, propongo hoy que reorientemos nuestras prioridades de ayuda y encarrilemos a esos países por la vía del crecimiento sostenible e integrador. Quiero asegurarme de que cada euro vaya a parar a los más necesitados. La lucha contra la pobreza en la UE es un seguro para un mundo más estable y próspero*” añadirá el ex Comisario Piebalgs. Ver: Comisión Europea (2011). *Política de desarrollo de la UE: la Comisión se propone aumentar el impacto de la*

Con la ratificación del Tratado de Lisboa la política de cooperación para el desarrollo dispone que “*el objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza*”<sup>131</sup> (Art.208). Asimismo, el Tratado identifica cuatro principios clave: coherencia, consistencia, complementariedad y coordinación entre las políticas internas de la UE y de éstas las propias de los Estados miembros: “*La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo*” (Art.208)<sup>132</sup>.

Al respecto, la Coherencia en las políticas de la UE es un tema ampliamente debatido por diferentes autores y también al interior de la misma organización<sup>133</sup>. Esta temática, todavía, aun siendo uno de sus principios, es uno de los grandes retos de la UE<sup>134</sup>. De hecho, el Tratado de Lisboa no ha supuesto un cambio en esta materia, “mejorar la acción colectiva a través de reformas institucionales y burocráticas no puede mejorar la coherencia en la política sino hay una dirección estratégica clara” (Furness y Gänzel, 2016)<sup>135</sup>. Como siguen apuntando Furness y Gänzel, la dirección estratégica es necesaria para permitir a los actores burocráticos priorizar el desarrollo sobre la seguridad, el comercio u otros objetivos de política allí donde no son sinérgicos, y por ende a organizarse institucionalmente, destinando los recursos pertinentes. Pero el sistema de toma de decisiones de relaciones exteriores de la UE todavía carece de la

---

*ayuda concentrándose en menos sectores y en los países más necesitados.* Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1184\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_es.htm)

<sup>131</sup> Eur-Lex (2016). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, etc. Op.Cit.* [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC)

<sup>132</sup> En este sentido se orienta el fallo emitido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) “*por el que las operaciones del Banco Europeo de Inversiones... en los países en desarrollo deben priorizar el desarrollo sobre cualquier objetivo económico o político*”. Eur-Lex (2012). *Access to European Union Law. Informe de la UE sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (2011) Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2012, sobre el Informe de la UE de 2011 sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (2012/2063(INI))*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52012IP0399>

<sup>133</sup> DEVE(2016) Workshop: EU Policy Coherence for Development: the challenge of sustainability. Directorate-General for external policies. Policy Department. European Parliament. Bruselas. Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO\\_STU\(2016\)535022\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU(2016)535022_EN.pdf)

<sup>134</sup> Razón por la cual la mencionamos más a fondo que el resto de los principios.

<sup>135</sup> Furness. M, y Gänzel. S, (2016). The Security-Development Nexus in the European Union Foreign Relations after Lisbon: Policy Coherence at last?. *Development Policy Review*. 19 October 2016. Ed. John Wiley & Sons Ltd. UK. DOI: 10.1111/dpr.12191

jerarquía clara que le permita establecer las prioridades que son condiciones previas para la coherencia de las políticas.

Si bien el Tratado de Lisboa reformó la estructura del sistema de superposición de competencias legales, dejó todavía un montón de zonas grises. Así, al Alto Representante y al SEAE se les manda trabajar en estas “áreas grises”, pero los Comisarios con responsabilidades internacionales y sus Directores Generales “defienden su territorio”, especialmente, con respecto a la ayuda al desarrollo (Furness y Gänzel, 2016).

En la práctica, para implementar las estrategias y compromisos de la acción exterior, la UE determina un marco financiero plurianual (7 años), y establece un número de instrumentos o programas financieros que proporcionan la base legal para la implementación de los programas geográficos y temáticos<sup>136</sup>:

1. Instrumentos geográficos<sup>137</sup>: a) Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)<sup>138</sup>; b) Instrumento de Asistencia a la Preadhesión (IPA)<sup>139</sup>; c) Instrumento de Cooperación con países y territorios industrializados y otros países y territorios de renta alta<sup>140</sup>; d) Instrumento para Groenlandia<sup>141</sup>; e) Fondo Europeo al Desarrollo<sup>142</sup>; y f) Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), de especial relevancia en este trabajo y con una doble vertiente: 1. *geográfica*, que abarca todos aquellos países que no mantienen una relación privilegiada con la UE, (América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Próximo y la República Sudafricana) y otra 2. *sectorial o temática* (medio

---

<sup>136</sup> Los cuales, en la última década, se han revisado y sistematizado, y por ejemplo, para su marco financiero plurianual 2007-2013 (MFP) la UE pasa de tener 30 programas y 90 líneas presupuestarias a fijar 8 instrumentos de desarrollo. Ver: Parlamento Europeo (2016). *At your Service*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.3.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.3.1.html); Ver también: Cuñat Arias, R., Lacasa Díaz, M. y Bernedo Vidal, E. (2012). La Cooperación de la Unión Europea con Terceros Países, El Mercado Multilateral, *Información Comercial Española (ICE)*, N.º 866 Mayo-Junio 2012. Madrid, España. Recuperado de: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_866\\_113-130\\_02D96F86C74ADAA98EC0025EAB1E2DDA.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_866_113-130_02D96F86C74ADAA98EC0025EAB1E2DDA.pdf)

<sup>137</sup> Ver Anexo II Cuadro con los instrumentos geográficos y programas temáticos.

<sup>138</sup> Destinado para los países “vecinos” de la UE, sus objetivos son: la promoción de los Derechos Humanos, su integración en el mercado único de la UE, la movilidad de sus ciudadanos, el desarrollo sostenible e inclusivo, reducción de la pobreza, prevención y resolución de conflictos, y la promoción de la cooperación regional y transfronteriza (CTF).

<sup>139</sup> Con el objetivo de fortalecer las capacidades de los países que quieren ser miembros de la UE.

<sup>140</sup> Con el objetivo de reforzar la cooperación de éstos países con la UE apoyando cualquier tipo de cooperación, básicamente técnica, económica y financiera, en la que la UE sea competente.

<sup>141</sup> Dar asistencia a Groenlandia y Dinamarca en diferentes áreas, como por ejemplo temas del Ártico.

<sup>142</sup> Con el objetivo de erradicar la pobreza en los países ACP.

ambiente, energía, infraestructuras sociales, migración, apoyo a países productores de azúcar o seguridad alimentaria).

2. Programas temáticos o sectoriales: a) Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)<sup>143</sup>; b) Instrumento de Seguridad Nuclear (ISN)<sup>144</sup>; y c) Instrumento de Estabilidad, prevención y reacción ante las crisis (IdE)<sup>145</sup>.

Instrumentos, a los que se otorgará una parte del Presupuesto Europeo para la realización de sus acciones. Al respecto, toca destacar que el actual MFP (2014-2020) es muy similar al anterior, solamente se ha añadido un nuevo instrumento, Instrumento de Asociación (IA)<sup>146</sup>. Además, en el ICD, para este período, se introduce el principio de «diferenciación»: la UE no asignará más ayuda bilateral a aquellos países que puedan generar suficientes recursos para garantizar su desarrollo (países de renta media-alta). Éstos, sin embargo, recibirán cooperación a través de los programas temáticos o regionales. Quedando así localizado el foco de atención para la cooperación al desarrollo en los Estados frágiles y en aquellos países que más la necesiten.

Otro factor importante a tener en cuenta y a entender es cómo se desarrolla y ejecuta en la práctica la cooperación al desarrollo. En este sentido, en primer lugar tenemos la programación que resulta de las negociaciones entre la UE y los países receptores de la ayuda, la cual se articula en el “Documento de Estrategia” que normalmente tiene una duración de siete años y recoge las prioridades sectoriales donde se va a destinar la ayuda programable<sup>147</sup>. Posteriormente, éste se desglosa en dos: a) el Plan Indicativo Anual (PIA) que delimita los sectores y dura entre 3-4 años; y b) el Programa de Acción Anual (PAA), donde se describen los proyectos a ser financiados y el presupuesto

---

<sup>143</sup> Su objetivo es fomentar la democracia, Derechos Humanos, libertades fundamentales e imperio de la Ley.

<sup>144</sup> Su objetivo es promover la seguridad nuclear en la UE.

<sup>145</sup> Su objetivo es prevenir y dar respuesta rápida a las crisis así como reforzar la seguridad mundial.

<sup>146</sup> Eur-Lex (2007). *Access to European Union Law. Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (2007-2013)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar17101>

<sup>147</sup> “La ayuda programable país es un concepto acuñado por el CAD de la OCDE en 2007 para expresar la porción de ayuda que puede ser objeto de una planificación plurianual por parte del donante respecto a un país socio, y sobre la cual los países socios podrán influir significativamente”. (Oxfam Intermon (2016). *Glosario. La realidad de la ayuda*. Recuperado de: <http://www.realidadayuda.org/glossary/ayuda-programable-pais-app>). Al respecto, comentar que también existe la ayuda no programable, entre la que se encontraría los programas temáticos como el que nos interesa en este trabajo.

anual. Y, en segundo lugar, se encuentran las diferentes modalidades de ejecución<sup>148</sup>, destacándose: convocatorias y propuestas; licitación de servicios, suministros y obras; apoyo presupuestario; acuerdos de contribución con organismos Internacionales; o cooperación delegada entre otros. Que en nuestro caso de estudio se va a delimitar a explicar con más detalle las “convocatorias y propuestas”, al ser éste el mecanismo de ejecución utilizado para la financiación del proyecto<sup>149</sup>.

Además, toca añadir que no hay un único responsable en la ejecución de la cooperación UE. De hecho, tanto el SEAE como distintos Servicios y DG de la Comisión gestionan estos instrumentos. Sin embargo, toca destacar que es DG DEVCO quien ejecuta la mayor parte de los instrumentos de desarrollo de la UE<sup>150</sup>.

Finalmente, como señalan los autores (Boni et al, 2010)<sup>151</sup>, los críticos de la actual ayuda al desarrollo de la UE argumentan “que ha crecido demasiado, que abarca demasiados ámbitos para ser eficaz y coordinada y conseguir así un impacto sobre el desarrollo”. Como se ha constado las políticas de cooperación han sido amplias, diversas y dispersas, y han ido más allá que la simple ayuda financiera. Los convenios con los países receptores de ayuda al desarrollo han incluido aspectos económicos, culturales y políticos. Los mismos autores también apuntan que la efectividad de esta cooperación se enfrenta con su propia complejidad y con “una serie de obstáculos y disfunciones (que aparecen también en otros sistemas de ayuda)”: 1) El gran tamaño del sistema de ayuda y su fuerte burocratización; 2) La complejidad de los procedimientos administrativos y la multiplicidad de competencias<sup>152</sup>; 3) La relación entre la política de acción exterior, la diplomacia, y la ayuda al desarrollo; 4) Los gestores que ocupan los puestos de mayor responsabilidad, generalmente procedentes del ámbito político o diplomático, carecen de un conocimiento profundo y directo (sobre

---

<sup>148</sup> Las cuales, al descentralizar parcialmente su ejecución a las Delegaciones de la UE en terceros países, han sufrido diversas modificaciones en los últimos años.

<sup>149</sup> Parlamento Europeo (2016). *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea. La política de desarrollo: resumen general*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.3.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.3.1.html)

<sup>150</sup> Esta dirección general tiene como objetivo: a) erradicar la pobreza y el hambre en el mundo; b) promover el desarrollo sostenible; y c) respaldar la democracia, la paz y la seguridad. European Commission (2016). *International Cooperation and Development. Mission statement*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/mission-statement\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/mission-statement_en)

<sup>151</sup> Boni et al (2010) *Op.Cit.*

<sup>152</sup> Como se ha descrito la ayuda al desarrollo depende de varios Comisarios: Desarrollo, Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros y Comercio

el terreno) de la compleja problemática a la que se hace frente; y 5) Las contradicciones internas del sistema de ayuda, los objetivos humanitarios no siempre obedecen a los objetivos de la unión (subsectores de la producción agrícola, ganadera y pesquera europea o los intereses de suministro energético).

## 2.4. UE y Desplazamiento<sup>153</sup>

En 2015, “una media de 24 personas fueron desplazadas de sus hogares cada minuto cada día”<sup>154</sup>, cifra que representa 34.000 personas al día y un total de 65,3 millones de desplazados forzosos al año en el mundo (40,8 millones de desplazados internos). Datos sin precedente alguno y que han aumentado respecto a 2014 (59,5 millones de estos 38,2 de desplazados internos)<sup>155</sup>.

“Nos hemos reunido en un momento en que el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos (...) la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios”<sup>156</sup>. De esta manera, la Agenda para un Desarrollo Sostenible 2030<sup>157</sup> reconoce el desplazamiento forzado como un impedimento para el desarrollo sostenible y además incluye en su categoría de personas vulnerables a los refugiados y a los desplazados<sup>158</sup>. En base a esto y a raíz de los últimos acontecimientos en territorio europeo (“crisis de refugiados”), la Comisión aprueba el Comunicado sobre Desplazamiento forzado “*Vivir con Dignidad: de las dependencias de la ayuda a la autonomía. Desplazamiento Forzado y Desarrollo*” (COM(2016)234), y

---

<sup>153</sup> Anexo III: Global Internal Displacement Database (GIDD). Recuperado de: <http://internal-displacement.org/>

<sup>154</sup> *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado 2015. Forzados a Huir*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-United Nations High Commissioner for Refugees (ACNUR/UNHCR) (2015).

<sup>155</sup> *Mundo en Guerra. ACNUR Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado 2014*. (2014) ACNUR/UNHCR.

<sup>156</sup> Naciones Unidas (2015). *Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/70/L.1. Nueva York, EUA. Recuperado de: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)

<sup>157</sup> Plan de acción de Naciones Unidas aprobado en 2015, que precede a la Agenda de Objetivos del Milenio, en donde se fijan 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas para trabajar y alcanzar hasta el 2030.

<sup>158</sup> Art.23 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2013.

el Documento de trabajo para la Comisión (SWD(2016)142), con el objetivo de “presentar un marco político para evitar que los desplazamientos forzados lleguen a ser de larga duración y poner fin paulatinamente a la dependencia de la ayuda humanitaria en situaciones de desplazamiento existentes, fomentando la autonomía y permitiendo a los desplazados vivir con dignidad y participar plenamente en sus sociedades de acogida, hasta el retorno voluntario o el reasentamiento”<sup>159</sup>. Este se centra, básicamente, en “situaciones de desplazamiento forzoso de larga duración”, por lo que es de gran importancia para este trabajo, dado que el caso del desplazamiento interno colombiano se encuentra en esta clasificación, como el documento mismo reconoce: “tres de los cinco mayores desplazamientos internos también son de larga duración: Siria, Colombia y Sudán”<sup>160</sup>. En consecuencia, esta nueva política sobre el desplazamiento forzoso impulsada por la UE hace hincapié en la necesidad de promover una relación más estrecha entre “los actores humanitarios y de desarrollo”<sup>161</sup>. Así, se aboga por integrar la ayuda al desarrollo desde el inicio de una crisis, instando a su vez a introducir un enfoque integral en el diseño de las estrategias y, posteriormente, de los programas. La política también plantea la necesidad de un “*compromiso estratégico de los socios*”<sup>162</sup> para acoger y proteger a los desplazados. Al mismo tiempo que propone tener en cuenta al sector privado en la implementación y desarrollo económico de los desplazados y sus poblaciones de acogida. Los desplazados, más allá de la primera ayuda de emergencia, también necesitan acceder a otros servicios básicos como el empleo, la educación, sanidad, etc. Esta política representa un paso significativo de la UE frente al tema del desplazamiento forzado y manifiesta un compromiso político real, dado que presenta una serie de medidas concretas a tener en cuenta a la hora de abordar todas las fases de esta temática con los diferentes actores que intervienen. Añadiendo a su vez, la

---

<sup>159</sup> Comisión Europea (2016). *Comunicado de la Comisión al Parlamento, a la Comisión, al Comité Económico y Social y al Comité de las Naciones. “Vivir con Dignidad: de las dependencias de la ayuda a la autonomía. Desplazamiento Forzado y Desarrollo”* (COM(2016)234). Bruselas, 26.4.2016. Bélgica.

Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478522989274&uri=CELEX:52016DC0234>

<sup>160</sup> *Ibíd.*

<sup>161</sup> *Ibíd.*

<sup>162</sup> Comisión Europea (2016). *Comunicado de la Comisión al Parlamento, a la Comisión, al Comité Económico y Social y al Comité de las Naciones. “Vivir con Dignidad...”* Op. Cit.

necesidad de romper con un enfoque «de talla única» en las intervenciones, reforzando la idea de que los desplazados necesitan protección específica en función de “su sexo, edad y discapacidad, así como su cultura política, origen étnico, lengua, casta, religión u orientación sexual<sup>163</sup>”.

Esto implica un trabajo y un compromiso multilateral de cara a mejorar su eficacia en la actuación, no sólo internamente dentro de las instituciones europeas y sus Estados miembros, sino también entre los agentes políticos, humanitarios y de desarrollo a nivel internacional, nacional y local, enfatizando que la participación de estos últimos es crucial.

La iniciativa de este documento ha sido promovida, conjuntamente, por La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO), DG DEVCO y la Dirección General de Ampliación y Política Europea de Vecindad (NEAR)<sup>164</sup> en coordinación con SEAE. Siguiendo, entre otras, las Conclusiones sobre Migración en la Cooperación al Desarrollo de la UE que el Consejo adoptó en diciembre de 2014, donde los Estados miembros pedían la elaboración de un documento de actuación coherente y coordinado al respecto<sup>165</sup>.

La Comisión Europea (CE) empieza a apoyar esta área en América Latina en 1984 con lo que entonces denominará “desarraigados”<sup>166</sup>, pero no será hasta 1987, con el Reglamento (CE) N° 443/93<sup>167</sup> de 3 de Marzo 1997, cuando el Consejo le dote de un marco legal<sup>168</sup>.

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*

<sup>164</sup> The Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations - DG NEAR, en inglés.

<sup>165</sup> On 12 December 2014, the Council adopted Conclusions on Migration in EU Development Cooperation, where EU Member States asked the Commission to elaborate “a coherent and coordinated development approach towards refugees and” internal displaced persons (IDPs) issues. This demand was reiterated within the European Agenda on Migration, and the Member States during the Council meeting on 26 May 2015. On 12 May 2016, the Council adopted Conclusions on the EU approach to forced displacement and development. Ver: Council of the European Union (2014). *Council conclusions on migration in EU development cooperation Foreign Affairs (Development)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/146182.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/146182.pdf) y Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía Desplazamientos forzados y desarrollo. COM/2016/0234 final*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478522989274&uri=CELEX:52016DC0234>

<sup>166</sup> La UE engloba bajo la nomenclatura de Desarraigados a las poblaciones de: refugiados, desplazados, repatriados y desmovilizados.

<sup>167</sup> Relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia. Eur-Lex (1997). *Reglamento (CE) n° 443/97 del Consejo de 3 de*

La UE entiende entonces por población desarraigada<sup>169</sup>:

- los refugiados, tal y como se definen en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y en el Protocolo de New York de 31 enero de 1967;
- las personas desplazadas, que se hayan visto forzadas a buscar refugio fuera de su región de origen a causa de situaciones en conflicto, pero que no gocen de la condición de refugiado; y
- personas anteriormente refugiadas o desplazadas que hayan regresado a su país o región de origen.

Como ECHO es la DG de la Comisión encargada de prestar ayuda humanitaria, protección civil y la gestión de crisis, es quien dentro de la estructura de la UE responde a emergencias y, por lo tanto, siendo el responsable de atender a la población desplazada en un primer momento. No obstante, como el desplazamiento en Colombia ha sido un problema que ha perdurado en el tiempo, dentro de la UE vamos a centrar este trabajo en la actuación de DG DEVCO. Al respecto, cabe añadir que, si bien es pronto para analizar los efectos concretos del Comunicado y el Documento de

---

marzo de 1997 relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478518060615&uri=CELEX:31997R0443>

<sup>168</sup> Al cual, se le añaden posteriormente las modificaciones del Reglamento (CE) N° 1880/2000 del Parlamento y Consejo de 17 de julio de 2000, por el que se proroga la validez del Reglamento (CE) no 443/97 del Consejo relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia (DO L 227 de 7.9.2000) p. 1.; del Reglamento (CE) N°2130/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de octubre de 2001, relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia (DO L 287, 31.10.2001); y del Reglamento (CE) N°107/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de enero de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2130/2001 relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia (DO L 23, 26.1.2005) pp. 1–2. En último lugar, el Reglamento 2130 ha sido derogado por el art.39.1f del Reglamento (CE) N°1905 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 diciembre de 2006. Ver: Comisión de la Unión Europea (2016). *Delegación de la Unión Europea en Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.delcol.ec.europa.eu> y Eur-Lex (2007). *Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A14173>

<sup>169</sup> Artículo 4. Del Reglamento (CE) n° 443/97 del Consejo de 3 de marzo de 1997 relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia (DO L 68, 8.3.1997), pp. 1–4 y Artículo 2. del Reglamento (CE) n° 2130/2001 relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia (DO L 23, 26.1.2005) pp. 1–2

trabajo UE sobre Desplazamiento forzado de 2016, dada su relevancia, estos serán tenidos en cuenta durante el capítulo de conclusiones.

## 2.5 Autoridades Locales como agentes de desarrollo

Si bien la CE, desde 1976, establece ya una línea de financiación en donde se amplía “el ámbito de su ayuda exterior a través de las ONG”<sup>170</sup>, a los Actores no Estatales (ANE). En cuanto a las Autoridades Locales (ALs), la idea de Cooperación Descentralizada<sup>171</sup> tiene sus orígenes en la década de los ochenta, con el desarrollo de varios foros e instituciones que impulsan a las administraciones locales y regionales a participar en la ayuda al desarrollo<sup>172</sup>.

Destacan así, entre éstos, las conclusiones de la Conferencia Internacional Norte-Sur celebrada en Bulawayo (Zimbawe), en 1990, donde se expone que “los poderes locales del Norte y del Sur han de asumir la responsabilidad de influir en los gobiernos y parlamentos para propiciar un cambio de rumbo en las políticas globales” (Plataforma, pag.6, 2015)<sup>173</sup>. Y, posteriormente, la Carta de Berlín y su Plan de Acción, donde se reitera la responsabilidad de los Gobiernos Locales de establecer nuevas formas de cooperación con el Sur. Así pues, reconocer la cooperación descentralizada, como uno de los actores imprescindibles para la erradicación de la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible, ha sido reflejado en distintos documentos y posiciones elaborados desde distintos organismos, entre ellos la UE.

---

<sup>170</sup> Para la realización de acciones que contribuyan al desarrollo de las poblaciones, apoyo que se canalizará a través de subvenciones Comisión Europea siendo la cofinanciación de la subvención por parte del beneficiario el principio básico de esta línea de financiación. Ver: EuropeAid (2007). *Los Actores No Estatales y las Autoridades Locales en vías de Desarrollo. Actores y actividades del programa temático Actores No Estatales y Autoridades Locales*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/d/db/Brochure\\_nsa\\_la\\_final\\_es.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/d/db/Brochure_nsa_la_final_es.pdf)

<sup>171</sup> Cooperación Descentralizada se utiliza aquí para designar la ayuda de financiación pública y privada proporcionada por las autoridades locales, redes y otros agentes locales.

<sup>172</sup> De la Fuente R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la Cooperación Internacional – El papel de los gobiernos locales y regionales*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Madrid, España.

<sup>173</sup> PLATAFORMA y Federación Española de Municipios y Provincias (2015). *Como reforzar la relación entre la Unión europea y los Gobiernos locales de américa latina: instrumentos para la cooperación al desarrollo - Diálogo y desarrollo de capacidades de las autoridades locales y regionales de los países socios en los campos de desarrollo y gobernanza local*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://www.plataforma-dev.eu/files/upload/files/America%20Latina%20-%20Como%20reforzar%20la%20relacion%20entre%20la%20union%20europea%20y%20los%20gobiernos%20local%20de%20America%20Latina.pdf>

“Desde los años 90 ha aumentado la visión de las autoridades locales como operadores de políticas de desarrollo”<sup>174</sup>. Más recientemente, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, el Acuerdo revisado de Cotonú y una serie de Conclusiones, Resoluciones y Opiniones de instituciones de la UE<sup>175</sup> han reiterado la relevancia de los conocimientos especializados de las autoridades locales, no solo en términos de entrega de la ayuda, sino también como catalizadores para el cambio, prevención de conflictos, descentralización y potenciación de la confianza en el proceso de desarrollo”<sup>176</sup>.

Así, en 1992 la Comisión establece una línea de presupuestaria de Cooperación Descentralizada con el objetivo de promover el diálogo entre la sociedad civil y las ALs en los países de desarrollo; y también, en 1998, el Consejo adopta un programa sobre la cofinanciación<sup>177</sup> con las ONG, que será fortalecida más tarde, en 2002, con una Comunicación<sup>178</sup> al respecto, situación que perdurará hasta 2006. Siendo, desde 2007, las ALs ejecutoras de proyectos y fondos europeos en los países socios a través de la línea temática “Agentes no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo” del ICD (DCI-NSAPVD); con la perspectiva de fortalecer las capacidades de éstas en su rol de prestación de los servicios básicos a los ciudadanos, contribuyendo de esta manera en

---

<sup>174</sup> Esta visión se corroboró en las Conferencias de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro en 1992) y Asentamientos Humanos (Estambul en 1996), la Cumbre del Milenio en 2000 y la Cumbre Mundial de Johannesburgo para el Desarrollo Sostenible de 2002.

<sup>175</sup> Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo COM 2003, 615 final, Dictámenes del Comité de las Regiones sobre Cooperación Descentralizada en la Reforma de la Política de Desarrollo de la UE 2006/C115/09. Dictamen sobre «La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo» 2007/C197/09. Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo (2006/2235(INI)). Estrategia Conjunta y Plan de Acción UE-África 2007. La Comunicación de la CE “Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África” COM 2005 489 final.

<sup>176</sup> Comunicado de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Autoridades Locales: agentes para el Desarrollo*. COM(2008) 626 final. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:ES:PDF>

<sup>177</sup> Reglamento (CE) nº 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31998R1658>

<sup>178</sup> Comunicado de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo*. COM(2002) 598 final. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0598&qid=1480788044355&from=EN>

la disminución de la pobreza. De hecho, en 2008, en su “Comunicado<sup>179</sup> “Autoridades Locales: actores para el desarrollo” la CE las hace partícipe de la cooperación exterior de la UE con el propósito de capitalizar la experiencia de las ALs y promover un diálogo estructurado de políticas (diseño y ejecución) de desarrollo con las ALs. Iniciando un proceso de consulta<sup>180</sup> con éstas y representantes de OSC, que denomina Diálogo Estructurado sobre la participación de las OSCs y ALs en la Cooperación al Desarrollo de la CE<sup>181</sup>.

En este espacio, las ALs piden a la UE incrementar su capacidad de desarrollo a través de una cooperación más descentralizada entre la UE y ALs; y entre ALs y los países socios. A la vez que reclaman modalidades de ayuda más acorde a sus necesidades y peculiaridades.

La importancia de las relaciones entre la UE y las ALs en las políticas y programas de desarrollo, también, ha sido puesto de manifiesto en el Comunicado “Incrementando el Impacto de la Política de Desarrollo de la UE: Una Agenda para el Cambio”<sup>182</sup> que marcará un antes y un después de la política de desarrollo de la UE. Además, en 2012, la CE aprobará el Comunicado “Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”<sup>183</sup>. Iniciativas que demuestran la voluntad y compromiso de la UE de apoyar a ANEs y ALs, con el fin de “trabajar para una mejor gobernanza, para un desarrollo más participativo y como consecuencia más cercano a los ciudadanos”<sup>184</sup>. Que resultaron en la puesta en marcha de un programa específico para éstas (DCI-NSAPVD) del

---

<sup>179</sup> Comunicado de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Autoridades Locales: agentes para el Desarrollo*. COM(2008) 626 final. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:ES:PDF>

<sup>180</sup> (2011) *Final Statement of the Structured Dialogue Budapest*, 19th of May 2011. Recuperado de: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/f/fb/Joint\\_Final\\_Statement\\_May\\_2011.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/f/fb/Joint_Final_Statement_May_2011.pdf)

<sup>181</sup> “Structured Dialogue on the Involvement of Civil Society Organisations and Local Authorities in EC development cooperation” en inglés.

<sup>182</sup> Comunicado “Incrementando el Impacto de la Política de Desarrollo de la UE: Una Agenda para el Cambio” COM(2011) 637 final, adoptado el 13 de Octubre 2011. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_com20110637\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es.pdf).

<sup>183</sup> Comunicado “Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores” COM (2012) 492. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0492&qid=1480619131433&from=EN>

<sup>184</sup> Comisión Europea (2007). *Los Actores No Estatales y las Autoridades Locales en vías de Desarrollo. Actores y actividades del programa temático Actores No Estatales y Autoridades Locales*. Op. Cit.

2007-13, reemplazado por el actual programa vigente “Organizaciones de la sociedad Civil y Autoridades Locales (CSO-LA) para el período 2014-2020<sup>185</sup>.

Circunstancias todas ellas muy relevantes en Colombia donde, con respecto al desplazamiento, según la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)<sup>186</sup> y conforme al mandato de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), vigentes durante la elaboración del proyecto que centra esta investigación, las ALs son reconocidas como “principales actores en la ejecución de la política pública, que por su condición de permanencia constante e ininterrumpida en el municipio, les brinda de ante mano la capacidad de ejecutar acciones que permitan resolver de una manera efectiva y eficaz las problemáticas propias de la población víctima que vive allí”; en “el marco de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> Con relación a Colombia más adelante tendremos la ocasión de revisar la aplicación concreta de esta línea de financiación.

<sup>186</sup> Acción Social (2011): *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley\\_victimas/ley\\_victimas\\_completa\\_web.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf)

<sup>187</sup> Artículo 288 de la Ley 136 de 1994, *sobre la organización y funcionamiento de los municipios*; De hecho, siguiendo la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional (<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>) y sus autos de cumplimiento (Autos 314 de 2009 y 383 de 2010), el Gobierno colombiano ha reglamentado una serie de medidas que amparan y garantizan los derechos de la población víctima con cargo a los municipios, a través de varias leyes y decretos como la Ley 387 de 1997 o la Ley 1190 de 2008, sintetizándose la mayoría de éstos en la Ley 1448 de 2011. Recogiendo, por ejemplo, que los municipios han de preparar Planes de Acción Territorial (PAT), donde se han de “evaluar las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento de las personas que se encuentren en su jurisdicción”; informar sobre la contribución que cada órgano municipal hace de cara a “garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima”; reservar presupuestos al respecto, etc. Así, el Artículo 172 de la ley 1448 de 2011, también recogerá que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), “deberá diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, teniendo en cuenta... (l)as condiciones diferenciales de las entidades territoriales en función de factores tales como su capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de víctimas”. Situación que también se presentaba en la Ley 1190 de 2008, que trataba la Atención Integral a la Población Desplazada; en el Decreto 1997 de 2009, que regulaba esta atención... para “lograr el Goce Efectivo de Derechos -GED- de la población desplazada, y superar el estado de cosas inconstitucional conforme a lo señalado en la Orden 5 del Auto 007 de 2009, sobre seguimiento al cumplimiento de la Acción de Tutela T-025 de 2004...”; contemplando “que el Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, determinarán los mecanismos que aseguren que los comités municipales,

---

departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos (PIU), y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales”; participen en la ejecución del Sistema Nacional de Atención Integral de Población Desplazada (SNAIPD); estableciendo “los principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación”; creando Comités Territoriales de Justicia Transicional, compuestos por los gobernadores y alcaldes distritales y municipales; etc.

## 3. La UE y Colombia

### 3.1. Cooperación al Desarrollo de la UE en América Latina

#### 3.1.1. Introducción.

América Latina ha sido y continua siendo para la Unión Europea un socio importante tanto en lo comercial como en lo político<sup>188</sup>, los vínculos históricos bilaterales se han fortalecido y consolidado desde los años 60, convirtiéndose así, la UE, en el principal donante de la región y el segundo socio comercial<sup>189</sup>. Tradicionalmente, la interrelación entre ambos bloques se lleva a cabo a diferentes niveles, aunque en la actualidad, principalmente, se da a través de acuerdos a nivel regional<sup>190</sup>, subregional y bilateral.

En cuanto al conjunto de la región, las Cumbres entre Jefes de Estado y Gobierno, organizadas bianualmente, fijan los objetivos y políticas generales de esta asociación. La primera Cumbre entre UE-ALC (América Latina y Caribe) se celebró en Río de Janeiro en 1999 con el objetivo de “fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones”<sup>191</sup>, y sienta las bases para el desarrollo de una Asociación Estratégica que sigue vigente hoy en día. Anteriormente, desde 1987, existían contactos con el llamado Grupo de Río<sup>192</sup>, pero hasta la Declaración de Roma de diciembre de 1990, no se institucionalizará el I Diálogo Euro-Latinoamericano, teniendo por objetivo “globalizar y reestructurar el diálogo político y económico”<sup>193</sup> entre las dos partes de manera permanente.

Así, en 2005, los vínculos entre ambas regiones se fortalecerán con la aprobación por parte de la Comisión de una Comunicación que pretende “profundizar la Asociación entre la UE y América Latina (...)” y “crear una asociación estratégica reforzada a

---

<sup>188</sup> Arroyave Quintero (2014). *Op.Cit.*

<sup>189</sup> Comisión Europea (2010). Oficina de Cooperación EuropeAid. Socios para el desarrollo. *Guía sobre la Cooperación al desarrollo Unión Europea - América Latina*. Actualización 2010.

<sup>190</sup> También llamados “Continental”.

<sup>191</sup> Parlamento Europeo (1999) *América Latina/Caribe/Unión Europea: Primera Cumbre DECLARACIÓN DE RIO*, Press Release: Brussels (29-06-1999). Bruselas, Bélgica. Recuperado de:

<http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/idel/d12/docs/cumbredario/declaracionfinales.htm>

<sup>192</sup> “Mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado en Río de Janeiro (Brasil) el 18 de diciembre de 1986”, recuperado de: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/>. Agrupa a once países como miembros permanentes: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Las regiones de Centroamérica y el Caribe están representadas por observadores designados por rotación.

<sup>193</sup> European Commission (2016). *Press Release – Grupo de Río/UE*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-16\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-16_es.htm)

través de una red de acuerdos de asociación (incluidos los acuerdos de libre comercio) en la que participen todos los países de la región y que pueda contribuir a la integración de todos ellos”<sup>194</sup>. Seguida, en 2009, por una segunda Comunicación<sup>195</sup> para impulsar y actualizar la asociación América Latina (AL)-UE. Donde se apuntan cuatro nuevas estrategias para hacer frente a los desafíos que enfrentas ambas regiones:

- *Intensificar el diálogo regional* con las organizaciones ya existentes y también con la sociedad civil y otros actores para globalizar y enriquecer este proceso. Al mismo tiempo que se pretende dotar a la Cumbres de objetivos operativos y medios para llevarlos a cabo;
- *Consolidar la integración y la interconectividad regionales*, a través de los Acuerdos de Asociación y creación del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL)<sup>196</sup>;
- *Consolidar las relaciones bilaterales y tener más en cuenta la diversidad*, intensificando los diálogos y la cooperación de los Acuerdos de Asociación y de Acuerdos de Cooperación Bilateral existentes; y
- *Adaptar y adecuar los Acuerdos de Cooperación*, ajustar el objetivo<sup>197</sup> de la cooperación al desarrollo de la UE a la región en donde se incluyen países emergentes y de renta media-alta con el fin de generar crecimiento sostenible, mejorar la distribución de ingresos y reforzar la cooperación en el ámbito de la justicia, libertad y seguridad, diversificando los distintos mecanismos de cooperación.

---

<sup>194</sup> Eur-Lex (2005). *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Anexo de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina» - Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina : presentación detallada{COM(2005) 636 final}*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52005SC1590>

<sup>195</sup> Comisión Europea (2009). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales {SEC(2009) 1227 }*. Bruselas, Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/eu\\_commission/eu\\_la\\_global\\_players\\_in\\_partnership\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/eu_commission/eu_la_global_players_in_partnership_es.pdf)

<sup>196</sup> Más conocido por sus siglas en inglés LAIF o *Latin American Investment Facility*.

<sup>197</sup> El objetivo consiste en erradicar la pobreza, promover el desarrollo económico y social sostenible, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En 2013, se celebra así la primera Cumbre Regional entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)<sup>198</sup> en Santiago de Chile, mecanismo que unifica el Grupo de Río<sup>199</sup> y la Cumbre de América Latina y del Caribe (CALC), que representa la VII Cumbre UE-ALC. Seguida por la II Cumbre EU-CELAC, celebrada en Bruselas en 2015, que fortalecerá las relaciones entre las dos regiones, aprobando un plan de acción en donde se fijarán diez áreas prioritarias de cooperación birregional<sup>200</sup>:

1. Ciencia, investigación, innovación y tecnología;
2. Desarrollo sostenible y medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía;
3. Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión social;
4. Migración;
5. Educación y empleo;
6. El problema mundial de la droga;
7. Cuestiones de género;
8. Inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible;
9. Educación superior; y
10. Seguridad ciudadana.

Desde 1984, a nivel subregional, se establece un diálogo político con los países centroamericanos, denominado Proceso de San José; también existen las reuniones regulares con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con el MERCOSUR (Mercado Común del Sur). En cuanto a los países caribeños se refiere, éstos forman parte del Convenio de Lomé otro mecanismo de cooperación que mantiene sus propios diálogos con la UE. Así, la UE, en su programa regional divide la región latinoamericana en diferentes bloques sub-regionales: México, América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), el Caribe (13 países); América del Sur que incluye la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú)

---

<sup>198</sup> “*Mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política*” que agrupa a 33 países de América Latina y el Caribe. Desde su creación en 2011 asume la interlocución con la UE. Recuperado de: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

<sup>199</sup> En 1996 se crea el mecanismo de consulta permanente, G-Río, que reemplaza al Grupo Contadora y Grupo de Apoyo Contadora, que incluye 8 países latinoamericanos como miembros permanentes en un principio: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, e incluyendo más adelante a Ecuador y Bolivia. Las regiones de Centroamérica y el Caribe están representadas por observadores designados por rotación.

<sup>200</sup> Existe, además, desde 1974, una relación parlamentaria entre el Parlamento Europeo y parlamentarios de América Latina, desarrollada a través de conferencias inter-parlamentarias; siendo éste durante un tiempo el único instrumento institucionalizado de diálogo político entre las dos regiones. Que en 2016 resulta en la creación de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), órgano parlamentario de la Asociación Estratégica Birregional que substituye a las conferencias y que “*adopta y presenta resoluciones y recomendaciones a varias organizaciones, instituciones y grupos ministeriales responsables del desarrollo de la Asociación Estratégica Birregional*”. European Parliament (2016). *Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Que es EuroLat?* Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/whatiseurolat\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/whatiseurolat_es.htm)

por un lado, Chile y MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela) por otro<sup>201</sup>.

Bilateralmente, la UE mantiene relaciones con todos los países de la región, y con la mayoría de ellos se han adoptado Acuerdos Marco de Cooperación en los que se fijan los objetivos, ámbitos y acciones a llevar a cabo en esta materia<sup>202</sup>.

De hecho, se puede afirmar que, en la relación entre las dos regiones, basada también en Acuerdos Marcos o de Asociación, la UE ha impulsado la cooperación al desarrollo como uno de sus instrumentos principales, constituyendo el tercer eje, por debajo del político y comercial, teniendo como objetivo, el *“promover la cohesión social y la integración regional, así como la mejora de la buena gobernanza y el refuerzo de la instituciones públicas, el desarrollo de un espacio de educación superior UE-AL, y el fomento del desarrollo sostenible”*.

Esfuerzo financiero importante en materia de cooperación, aunque a veces de un perfil bajo, ejecutado casi exclusivamente a través del ICD pues es el que concentra la mayoría de los recursos financieros para dicho fin<sup>203</sup>. El ICD, encargado de ejecutar la Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE, seguirá, de hecho, un esquema similar, al ejecutarse a través de tres tipos de programas: regional, sub-regional y bilateral, que se integran a su vez en los diferentes instrumentos de financiación temáticos o geográficos.

---

<sup>201</sup> Con respecto a Cuba, ver: América Latina. Documento de Programación Regional 12.07.2007 (E/2007/1417)

<sup>202</sup> Tras la aprobación de la “Agenda para el Cambio” en 2011 y la introducción de los principios de “diferenciación” y “priorización”, la Comisión decidió acabar con la ayuda bilateral en aquellos países de Renta Media Alta a los que llamó “graduados”. En AL, concretamente, esta medida afectó a México, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y Venezuela.

<sup>203</sup> Por ejemplo, comparados los montos comprometidos en el período plurianual 2007-2013, con aquellos ejecutados en período anterior 2002-2006, se destaca un aumento en todas las programaciones. El monto total que la UE comprometió para esa última programación, ascendió a €2.622 millones, esto es más de €900 millones en comparación con los €1.685 millones que la UE ejecutó entre 2002-2006. Al respecto, en 1992, se adopta en *Reglamento ALA* en el que se aprueba la ayuda financiera, técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia dentro del ICD. Convirtiéndose así en el principal instrumento jurídico y financiero de la cooperación UE en AL. Regulación del Consejo (CEE) No 443/92 del 25 de Febrero 1992, *relativa a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31992R0443>

### **3.1.2. Programas Regionales o Continentales**

La UE impulsa estos programas a principios de los noventa con el fin de “*reforzar la relación entre las dos regiones y contribuir con eficacia a impulsar el desarrollo de los países latinoamericanos*”<sup>204</sup> básicamente las áreas entonces apoyadas eran las de educación, pequeñas y medianas empresas y desarrollo urbano local. Más tarde, se desarrollan otros programas para afrontar los retos del siglo XXI, no obstante éstos no tenían mucha coherencia y relación con las prioridades fijadas bi-annual en las Conferencias entre UE y la LAC; en consecuencia actualmente las iniciativas de cooperación regional trasladan a la práctica las prioridades políticas de la alianza<sup>205</sup>. Los programas regionales priman “*la transferencia de conocimientos y el intercambio de formación entre la UE y los países socios de América Latina*”<sup>206</sup>. 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela) pueden participar en los programas regionales, en virtud del ICD<sup>207</sup>.

### **3.1.3. Programas Sub-regionales**

La UE tiene como estrategia de cooperación al desarrollo para LA el apoyo a los procesos de integración regional y subregional<sup>208</sup>, básicamente esta cooperación se enfoca en avanzar en los procesos en sí e impulsar la integración política y económica. Así, la UE coopera con los procesos de Integración sub-regional de Centro América

---

<sup>204</sup> *Íbid.*

<sup>205</sup> La financiación de la UE durante todo estos años en el programa continental asciende a €1.000 millones, para el período 2007-13 la inversión es de €556 millones. El Caribe es considerado para el ICD una región diferenciada dado que se financia a través de los FED, la inversión en cooperación al desarrollo en este periodo fue de €165 millones. Ver: European Comisión (2013), *Regional (continental) programmes Latin America General Overview*, Development and Cooperation EuropAid, Bruselas, Bélgica; y European Commission (2016). *Latin America - Regional Cooperation – funding*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/latin-america-regional-programmes-eu-funding\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/latin-america-regional-programmes-eu-funding_en)

<sup>206</sup> European Commission (2014). *Resumen de la cooperación regional con América Latina (2007-2013)*. Bruselas, Bélgica: Recuperado de: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/lac-leaflet-poster-web-150413-es.pdf>

<sup>207</sup> Ver Anexo IV – Prioridades y Programas Regionales.

<sup>208</sup> “*En la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe, celebrada en mayo de 2006 en Viena (Austria), la Comisión definió sus objetivos en el marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Estos objetivos se refieren esencialmente a tres ámbitos prioritarios: el multilateralismo, la cohesión social y la integración regional*”. Documento de Programación Regional 12.07.2007 (E/2007/1417). *Op. Cit.*

(SICA)<sup>209</sup> y en América del Sur con la CAN y el MERCOSUR. Los fondos destinados, en el período 2007-13, para los tres programas subregionales alcanza €195 millones<sup>210</sup>.

### **3.1.4 Programas Bilaterales**

En el programa de acción anual 2007-2013<sup>211</sup> la cooperación alcanza los €1.871 millones de euros, representando un 51% más con respecto a los fondos ejecutados en la programación 2002-2006<sup>212</sup>.

Sin embargo, con la aprobación de la “*Agenda para el Cambio*” de 2014, la cooperación bilateral de la UE en AL iniciará un proceso de cambio y evolución que seguirá hasta 2020. Así, en 2014 ocho países de la región quedarán fuera de la ayuda oficial al desarrollo a nivel bilateral: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México, Costa Rica, Panamá, Bahamas y Venezuela.

La lógica de la UE es acabar con la cooperación al desarrollo bilateral con los países de renta media y alta de la región, transformándola en una nueva cooperación de carácter político<sup>213</sup>. No obstante, estos ocho países siguen beneficiándose de los programas regionales y temáticos, así como de los diálogos en cooperación promovidos dentro de las Cumbres UE-CELAC.

En esta línea, en 2009 se modificó el Instrumento de Financiación para la cooperación con los países y territorios industrializados y otros países y territorios de renta alta (ICI+), proceso que abrió la participación en este Instrumento a países en desarrollo, con la intención de facilitar el tránsito de estos países hacia la nueva cooperación política desde la cooperación al desarrollo. Ampliando así la UE, los instrumentos financieros de cooperación aplicados en la región a tres, contando el Fondo de

---

<sup>209</sup> Sistema de integración Centroamericana.

<sup>210</sup> Anexo V: Programación Subregional Comprometida, 2007-2013.

<sup>211</sup> Duran.J, Herrera.R, Lebret.P, Echeverria.M, *La Cooperación entre América Latina y la Unión Europea. Una asociación para el desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y Caribe (subirat) y Cooperación Española, Santiago de Chile, Chile.

<sup>212</sup> Por ejemplo, Colombia llegará a aumentar su cooperación en un 186% más con respecto al anterior período 2002-06. *Ibíd.*

<sup>213</sup> Creándose para ello el *Partnership Instrument* o Instrumento de Parcería, gestionado por el SEAE y, por lo tanto, fuera de la órbita de la DG DEVCO.

Desarrollo (FED) que es utilizado para ejecutar la cooperación de la Comisión Europea en el Caribe<sup>214</sup>.

Los otros países de la región, durante 2014-20<sup>215</sup>, seguirán recibiendo cooperación bilateral al desarrollo: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, además de los países caribeños. Y los países andinos de Colombia, Ecuador y Perú se beneficiarán de la cooperación bilateral hasta el 2017.

En cuanto a los ámbitos invertidos, se encuentra en primer lugar Comercio e integración regional (26% del total); en segundo desarrollo social y cohesión social (24,6%); el tercero recursos humanos (educación con el 16,5%); y buen gobierno, democracia y derechos humanos se ubica en quinto lugar con el 8,4% del presupuesto<sup>216</sup>.

### **3.2. Introducción a la UE en Colombia**

La Delegación de la Unión Europea, entonces la Delegación de las Comunidades Europeas, abre su representación en Colombia en 1993, aunque anteriormente la UE ya había llevado a cabo acciones de cooperación al desarrollo en territorio colombiano<sup>217</sup>. De hecho, sus relaciones “no son sólo bilaterales sino subregionales, lo cual determina su naturaleza plural y compleja” (Pastrana, E. 2006)<sup>218</sup> como se explica a continuación.

“(L)a cooperación de la UE con Colombia, al igual que ocurre con los demás países andinos, tiene su base legal en el Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre la CE y los países miembros del Acuerdo de Cartagena en 1993. Complementaria y específicamente para el país, el 14 de diciembre de 2000 se firmó el Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y

---

<sup>214</sup> El Instrumento de Parcería, de hecho, desde 2016 absorberá paulatinamente los proyectos desarrollados por el ICI+, como ocurre por ejemplo con el “Proyecto de Apoyo a los Diálogos Sectoriales” en Brasil.

<sup>215</sup> European Commission (2016). *Latin America - Regional Cooperation – funding. Op. Cit.*

<sup>216</sup> Anexo VI: Fondos Bilaterales Ejecutados 2002-2006 y Comprometidos 2007-2013 por la Unión Europea para América Latina (*En millones de euros y variación porcentual entre períodos*).

<sup>217</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia (2016). *Bilateral UE-Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/political\\_relations/bilateral-eu-colombia/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/bilateral-eu-colombia/index_es.htm)

<sup>218</sup> Pastrana, E, (2006). Las Relaciones Colombia-Unión Europea: entre luces y sombras. La Inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante. Unión Europea. *Policy Paper* no 19. Bogotá, Colombia

de cooperación económica con la República de Colombia. Este Convenio define el ámbito jurídico y técnico necesario para el desarrollo de la cooperación entre las partes y permite ejecutar programas y proyectos. En dicho documento se prevé una ejecución directa y de mayor responsabilidad por el país beneficiario<sup>219</sup> (Comisión Europea)

Así, los vínculos históricos y culturales que unen a ambas partes y el diálogo permanente entre éstas han permitido establecer unas relaciones a nivel político, comercial y de cooperación que se enmarcan en los acuerdos continentales (UE-CELAC), sub-regionales (EU-CAN) y bilaterales (UE-Colombia). Los cuales, a su vez, constituirán el marco<sup>220</sup> legal y político de la actuación de la UE en el país.

Justamente, las *Cumbres Unión Europea / América Latina-Caribe*, definen los compromisos y acciones regionales en sus Declaraciones; y *los Acuerdos con la Comunidad Andina de Naciones y la UE*, los compromisos subregionales. En 2003, de hecho, la CAN suscribe con la UE un nuevo Acuerdo Marco Interregional de Diálogo Político y Cooperación con el objetivo de fortalecer las relaciones entre ambas regiones a nivel político, comercial y de cooperación, así como asentar las bases para la creación de una Asociación Interregional<sup>221</sup>. Estando los acuerdos bilaterales representados por instrumentos varios como los siguientes:

- *Convenio Marco de Cooperación económica Financiera y Técnica entre la CE y Colombia* suscrito en Diciembre 2000;
- *Documento de Estrategia País (DEP) para Colombia 2002-2006*<sup>222</sup>, aprobado en 2002 y que comprende las prioridades acordadas en 2001<sup>223</sup> y los compromisos

---

<sup>219</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia (2016). *Cooperación Financiera*. Bogotá, Colombia. Recuperado de:

[http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/tech_financial_cooperation/index_es.htm)

<sup>220</sup> Comisión Europea (2007). *Concept note-Colombia*. Documento de Estrategia País (DEP) 2007-2013.

<sup>221</sup> Adicionalmente, la cooperación se enmarca dentro del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comisión Europea y la CAN (antes Estados Miembros del Acuerdo de Cartagena), firmado en el 1993. En el 2002, fue aprobado el Documento Estratégico Regional CAN 2002-2006, que recoge las prioridades acordadas en 2001 y que más adelante, en 2006, fue sustituido por el Documento de Estrategia Regional – Comisión Europea Comunidad Andina 2007-2013. Comisión Europea (2007). *Comunidad Andina - Documento de Estrategia Regional 2007-2013*, 12.04.2007 (E/2007/678). Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/andean/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/andean/rsp/07_13_es.pdf)

<sup>222</sup> Comisión Europea (2002). *Documento de Estrategia País para Colombia 2002-2006*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/csp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/csp/index.htm)

<sup>223</sup> Comisión Europea (2000). *Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre la América Latina, Caribe y la Unión Europea*.

fijadas en el III Encuentro del Grupo de Apoyo Internacional al Proceso de Paz de Colombia<sup>224</sup>;

- *Memorando de entendimiento*, en diciembre de 2007 se acuerda unas áreas prioritarias de intervención y una dotación financiera para Colombia;
- *Diálogo Bilateral sobre Derechos Humanos*, en marzo 2009 se crea un mecanismo de diálogo y consultas bilaterales sobre la situación de los Derechos Humanos de ambas partes. El último X Diálogo en Derechos Humanos entre Colombia y la Unión Europea se celebró en 2016;
- *Acuerdo Comercial*, en agosto de 2013 entró en vigor el acuerdo comercial, quedando a si suspendidas las barreras comerciales entre la UE y Colombia;
- Acuerdo Marco para la participación de Colombia en operaciones de gestión de crisis de la UE<sup>225</sup>.

De hecho, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la creación del SEAE en 2009, así como la firma, este mismo año, del "*Memorandum de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Consultas Bilaterales*"; que establece un instrumento de consulta y diálogo bilateral "*que permitirá a la Unión Europea y a Colombia celebrar reuniones anuales de altos funcionarios para discutir temas de interés común y el seguimiento conjunto de compromisos y programas que existan en la relación bilateral en un nivel político más que técnico*"<sup>226</sup>, supondrá un impulso importante en el marco de las relaciones políticas económicas y comerciales, reflejado en el importante número de acuerdos mencionados anteriormente.

---

COM(2000) 670 final. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0670&from=EN>

<sup>224</sup> El 20 de Abril se reúne en Bruselas el III Encuentro del Grupo de Apoyo Internacional al Proceso de Paz de Colombia y se acuerda apoyar al Gobierno de Colombia con \$304 millones.

<sup>225</sup> Firmado en agosto de 2014, "(e)l acuerdo provee una base legal para gobernar y facilitar la participación de la República de Colombia en el manejo de las operaciones de crisis militares y civiles lideradas por la UE". Delegación de la Unión Europea en Colombia (2014). *UE y Colombia firman Acuerdo Marco para la participación en operaciones de gestión de crisis (05/08/2014)*. Bogotá, Colombia. En: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press\\_corner/all\\_news/news/2014/20140805\\_2\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/20140805_2_es.htm)

<sup>226</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia (2009). *Delegación de la Unión Europea en Colombia (2009). Comisión Europea y Colombia afianzan mecanismo de diálogo de consultas bilaterales (02/12/2009)*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press\\_corner/all\\_news/news/2009/20091202\\_01\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2009/20091202_01_es.htm)

### 3.3. La UE y políticas al Desarrollo en Colombia

Además de base jurídica, el Documento Estrategia País para Colombia es la herramienta donde la UE desarrolla los “*objetivos estratégicos de cooperación con el País beneficiario y se construye en consulta con diversos actores del país beneficiario tanto del gobierno como de la sociedad civil, con los Estados Miembros de la UE y otros donantes*”<sup>227</sup>.

En Colombia, por ejemplo, el proceso de consulta se ha llevado a cabo a través de la organización de reuniones públicas con la sociedad civil, negociaciones con el Gobierno de Colombia (principalmente con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional -APC-Colombia- y el Ministerio de Relaciones Exteriores), consultas con el grupo de apoyo al proceso de paz y las reuniones del G-24<sup>228</sup>.

Así, el objetivo de la cooperación de la UE es “*ayudar a Colombia en su búsqueda de la paz, requisito indispensable para cualquier forma de desarrollo sostenible*”<sup>229</sup>. En este sentido, la UE para el período 2001-2006 comprometerá en ayuda programable €105<sup>230</sup> millones de euros en cinco sectores: a) desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza; b) desarrollo alternativo; c) apoyo a la reforma del sector de la justicia; d) apoyo a la promoción de los derechos humanos; y d) ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto interno. Estos fondos se verán incrementados posteriormente con otros €170 de ayuda no programable<sup>231</sup>.

---

<sup>227</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia (2013). *Cooperación técnica y financiera*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/tech_financial_cooperation/index_es.htm)

<sup>228</sup> “*El G24 es el nombre que se le da al grupo de países y agencias de cooperación que, luego de participar en la reunión preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Londres en julio del 2003, han establecido un mecanismo informal y permanente de coordinación y articulación a través de sus representantes diplomáticos acreditados en Colombia*”... “*que ha venido fortaleciendo el diálogo entre la sociedad civil, el gobierno y la comunidad internacional con el ánimo de acompañar al país en la búsqueda de la paz y de una solución negociada al conflicto*”. La UE también forma parte del G-24. Presidencia de la República de Colombia (2005). *ABC de Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2005/enero/26/11262005.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/enero/26/11262005.htm) y Delegación de la Unión Europea en Colombia (2013). *Cooperación técnica y financiera*. Op. Cit.

<sup>229</sup> Comisión Europea (2010). *Oficina de Cooperación EuropeAid. Socios para el desarrollo. Guía sobre la Cooperación al desarrollo Unión Europea - América Latina*. Op. Cit.

<sup>230</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia (2013). *Cooperación técnica y financiera*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/tech_financial_cooperation/index_es.htm)

<sup>231</sup> *Ibid.*

A propósito de la estrategia de cooperación para Colombia (2007-13), Benita Ferrero-Waldner<sup>232</sup> declaró: “*Mi intención es reforzar la presencia y el interés de la Unión Europea en Colombia y por ello hemos decidido intensificar nuestra cooperación con este país en el próximo periodo. Colaboraremos estrechamente con el gobierno y la sociedad civil para fortalecer las iniciativas en favor de la paz, y fomentar el desarrollo local y alternativo, el apoyo a las víctimas y el aumento en los niveles de cohesión social en el país*”<sup>233</sup>. Así, para el período 2007-2013 el ICD, compromete €160 millones de cooperación programable, de los cuales el 65% (€104 millones) se asignará en 2007-2010 y el 35% (€56 millones) en el período 2011-2013, priorizando<sup>234</sup>:

- *Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo* (70% de los fondos); principal línea de cooperación con el objetivo de promover el desarrollo humano sostenible, reducción de actividades ilícitas, consolidar las acciones de paz y fortalecer las capacidades institucionales en diferentes regiones del país;
- *Estado de Derecho, justicia y derechos humanos* (20% de los fondos). En esta ámbito se pretende reforzar la capacidad de respuesta del sistema judicial colombiano, mejorar la capacidad del gobierno para responder a las demandas de la sociedad civil en el ámbito de los derechos humanos y promover el diálogo social;
- *Competitividad y comercio* (10% de los fondos). Nuevo tipo de cooperación que busca aumentar las capacidades existentes para integrar al país en una economía globalizada.

La UE, en su programación 2014-2020 sigue apoyando a Colombia en su “*búsqueda de una Paz estable y duradera*”, en 2015 nombra al Enviado Especial para la Paz, Eamon Gilmore<sup>235</sup> y en su visita a este país Federica Mogherini reiteró esta máxima prioridad entre las relaciones UE-Colombia, anunciando el apoyo a la implementación del acuerdo de paz con un paquete de cooperación de € 575<sup>236</sup> millones.

---

<sup>232</sup> Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad.

<sup>233</sup> European Commission (2007). *Ferrero-Waldner visita Colombia y anuncia paquete de ayudas por valor de 160 millones de euros*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-500\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-500_es.htm)

<sup>234</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia (2013). *Cooperación técnica y financiera*. Op. Cit.

<sup>235</sup> Ex - Vice Primer Ministro y Ex - Ministro de Relaciones Exteriores de Irlanda.

<sup>236</sup> European Commission (2016). *Press release-EU announces new funding to support post-conflict process in Colombia*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-)

### 3.4. La UE y el Desplazamiento en Colombia

Se puede afirmar, sin lugar a equívoco, que la problemática del Desplazamiento ha estado omnipresente, tanto de manera directa como transversalmente en la Cooperación de la Unión Europea en Colombia, incluyéndose por igual en acciones de Cooperación al Desarrollo como en las relacionadas con la Ayuda Humanitaria<sup>237</sup>. Así, la estrategia país de la Unión Europea en Colombia para los años 2007-2013 tiene como una de sus principales líneas de acción en ayuda programable, es decir, en cooperación directamente ejecutada a través del Gobierno Colombiano, el trabajo con la población desarraigada. Política que da continuación a la implementada en la estrategia de país 2001-2006 a través de Acción Social<sup>238</sup>.

De hecho, en cifras, y únicamente a través de la línea de Desarraigados, la Comisión Europea destinó entre los años 2001-2006, €65,59 millones<sup>239</sup>, situación a la que el Documento Estrategia País (2007-2013), por ejemplo, dará continuidad presupuestando para ese periodo otros €112 millones<sup>240</sup>.

Cifra considerable y que, en alguna medida, tendría que tener algún tipo de resultado en cuanto al papel de la Comisión Europea en el desarrollo de políticas, específicamente, de atención a la población desplazada.

No obstante, si se tienen en cuenta otros programas incluidos en la ayuda programable o incluso otras acciones de líneas no programables que también pueden tener un impacto en el tema del desplazamiento como la de DCI-NSAPVD, que nos interesa en este trabajo, esta cifra es mucho mayor<sup>241</sup>.

---

1902\_en.htm y European Commission (2016). *Press release – EU representation in Spain*. Madrid, España. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2016/2303.pdf>

<sup>237</sup> Al respecto, se debe mencionar que la Ayuda Humanitaria ejecutada por la DG ECHO no se enmarca dentro de la lógica de programación expresada en los Documentos de Estrategia País. Pues sigue un proceso de programación independiente, situación que también ocurre con la mayoría de las llamadas líneas temáticas, como ya veremos en su día al respecto de la línea de Actores No Estatales y Autoridades Locales (DCI-NSAPVD).

<sup>238</sup> Predecesora de la APC-Colombia. Ver: (2016) *Página web de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*. Recuperada de: <http://www.apccolombia.gov.co/>

<sup>239</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia (2013). *Cooperación técnica y financiera*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/tech_financial_cooperation/index_es.htm)

<sup>240</sup> *Ibíd.*

<sup>241</sup> Particularmente si se tienen en cuenta Programas como los Laboratorios de Paz que mencionaremos a continuación o los proyectos del IEDDH (o European Instrument for Democracy and Human Rights - EIDHR).

### 3.5. Acciones de la DG-DEVCO

En Colombia, cuando se estudian las acciones de la DG-DEVCO en materia de Desplazamiento interno, independientemente de que ésta no sea la línea de financiación en la que se centra este trabajo, es imprescindible comenzar a analizar la cooperación temática<sup>242</sup> realizada a través de “Desarraigados”, pues, sin lugar a dudas, ha sido la línea de la UE más representativa al respecto en concreto porque se ha centrado de manera directa y casi en exclusiva en este tipo poblacional.

DG-DEVCO empieza a asignar financiación a Desarraigados a partir de 2002. Así, en el Documento Estrategia País de 2002-2006 para Colombia se afirma que: *“Desarraigados: esta línea presupuestaria tiene como objetivo proporcionar a la población desplazada permanente de medios para insertarse e integrarse en la sociedad, socialmente y económicamente (...). El hecho que los sectores más vulnerables de la población (mujeres, niños y poblaciones indígenas) son los más afectados por el desplazamiento, refuerza la necesidad de la Comisión Europea a intervenir. Por eso, la Comisión tiene la intención de que Colombia sea el mayor beneficiario de esta línea presupuestaria en América Latina<sup>243</sup>”*.

Concretamente en 2003, la Comisión abrió una convocatoria por un total de €5,9 millones, para *“acciones que apoyen y asistan a las poblaciones desplazadas luego de la primera ayuda de emergencia humanitaria”, “...proyectos que cumplan con el objetivo de apoyar a los desplazados, garantizándoles condiciones de seguridad que incluyen la mejora de los servicios básicos (vivienda, agua, saneamiento básico, educación básica, salud e higiene) y atención psicosocial<sup>244</sup>”*.

---

<sup>242</sup> Las Líneas Temáticas, se gestionan de manera descentralizada, principalmente a través de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales, siendo el instrumento de cooperación de la UE con mayor flexibilidad y que puede adaptarse a situaciones cambiantes. En el caso de Colombia, la línea de “Desarraigados”, en su segunda fase (2007-13), de hecho, presentaba un modelo de cogestión entre la UE e instituciones públicas colombianas como Acción Social, situación que la acercaba más a la Cooperación programable tradicional, lo que no ocurría con la DCI-NSAPVD, la cual siempre fue diseñada y ejecutada en total independencia directamente desde la Delegación de la UE para Colombia y por ello, al igual que ocurre con el EIDHR, no hacía parte de la Estrategia País.

<sup>243</sup> Comisión de la Unión Europea (2002): *Country Strategy Paper 2002-2006*. Bogotá, Colombia.

<sup>244</sup> En este caso enfocados en Antioquia, Chocó, Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Santander y Norte de Santander. Cabe destacar que tras la división de la antigua Acción Social entre APC-Colombia y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), este último fue el encargado de ejecutar parte de esta línea. Ver por ejemplo: Comisión Europea convoca a ONG para proyectos para desplazados (Septiembre 2003). *W Radio Bogotá*, Colombia. Recuperado de: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/comision-europea-convoca-a-ong-para-proyectos-para->

Lógica que durante el período 2007-13, como ya se ha mencionado anteriormente, seguirá presente<sup>245</sup>, aunque de manera diferente, pues el desplazamiento forzado se financiará a través del sector “Paz y estabilidad”, incluido el desarrollo alternativo, de la Cooperación programable. Donde se manifestará que *“a raíz de la expiración en diciembre de 2006 del Reglamento «Apoyo a las poblaciones desarraigadas en Asia y América Latina», estaba previsto tomar el relevo de las actividades hasta ahora realizadas en este marco y en este sector para el período 2007-2013<sup>246</sup>”*. Las cuales, en la actualidad, se enmarcan en el sector “Desarrollo Local y Desarrollo Institucional”. Por ejemplo, en noviembre de 2006, Acción Social y la Unión Europea, presentaron en las ciudades de Pasto y Cali, una convocatoria a proyectos del Programa Especial Desarraigados para *“atender(...) a la población desarraigada y/o vulnerable o en riesgo, víctimas de la violencia, comunidades receptoras o de acogida, en resistencia o encajonadas, organizaciones comunitarias y de desarraigados, ubicados en los Departamentos de Nariño y Valle del Cauca<sup>247</sup>”*, por un valor de €4,5 millones para financiar proyectos productivos a tres años.

Siguiendo con la cooperación programable, aunque de manera indirecta y transversal, debemos mencionar asimismo el apoyo de la UE a los Laboratorios de Paz y concretamente desde la visión de estos como una acción preventiva del desplazamiento forzado. Al respecto, al apoyar a los Laboratorios de Paz, la Unión Europea intenta *“promover, fortalecer y resaltar aquellas formas y experiencias de resistencia civil a los actores del conflicto armado y diálogo para la paz que indiquen caminos promisorios para atacar de manera participativa (siempre a través de la articulación de movimientos que surgen desde la base) las causas socioeconómicas*

---

desplazados/20030903/nota/1236.aspx y Embajadora de la Unión Europea visita proyectos para población vulnerable en Bucaramanga, (Septiembre 2012) *ReliefWeb*. Recuperado de: <http://reliefweb.int/report/colombia/embajadora-de-la-uni%C3%B3n-europea-visita-proyectos-para-poblaci%C3%B3n-vulnerable-en>

<sup>245</sup> Además de proyectos productivos, la línea financió formación profesional, capacitaciones, y hasta vivienda pública. Ver: Unión Europea y Acción Social sortearon viviendas a 181 desplazados (noviembre 2010) *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8489300>

<sup>246</sup> Comisión Europea (2007). *Documento de Estrategia País (DEP) 2007-2013*. Op. Cit.

<sup>247</sup> Colombia: Acción Social y Unión Europea se unen para atender a los desarraigados (Noviembre 2006) *Relief Web*. Recuperado de: <http://reliefweb.int/report/colombia/colombia-acci%C3%B3n-social-y-uni%C3%B3n-europea-se-unen-para-atender-los-desarraigados>

del conflicto”, permitiendo tanto la reconstrucción del tejido social como la reapropiación de lo público por parte de la sociedad civil<sup>248</sup>.

“Los programas de Desarrollo y Paz son “iniciativas regionales de la sociedad civil en territorios colombianos complejos focalizados en poblaciones vulnerables y basadas en principios del Desarrollo Humano Integral y Sostenible...”<sup>249</sup>, siguiendo una lógica de intervención desarrollada por el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) que ha sido inspirador para otras regiones, que han decidido construir su propio Programa Desarrollo y Paz. Articulándose en la RedProdepaz, “organismo que, a nivel nacional, coordina la acción y desempeño de los Programas de Desarrollo y Paz”<sup>250</sup>. Así, la Unión Europea, con los Laboratorios de Paz, contribuyó a profundizar, dinamizar y dar sostenibilidad a seis Programas de Desarrollo y Paz de la Red ProdePaz, los cuales serían<sup>251</sup>:

- 1- Primer Laboratorio de Paz: en la región del Magdalena Medio (€42,2 millones).
- 2- Segundo Laboratorio de Paz: en el Oriente Antioqueño, en el Norte de Santander y en el Macizo Colombiano-Alto Patía (€41,4 millones).
- 3- Tercer Laboratorio de Paz: en las regiones de Montes de María y Meta (€30,2 millones)<sup>252</sup>.

Acción que tendrá continuidad vía el Programa Nuevos Territorios de Paz (NTP)<sup>253</sup> y los Programas de Desarrollo Regional Paz Estabilidad (DRPE), que:

“busca(n) la consolidación de las acciones más emblemáticas promovidas en los Laboratorios de Paz”... “la multiplicidad de iniciativas y aprendizajes generados por

---

<sup>248</sup> Ninkov, Matias L. (2012), *Los proyectos de paz y desarrollo y laboratorios de paz y la estrategia de acción integral como modelos de construcción de la paz en Colombia. Los casos del Magdalena Medio, el Oriente Antioqueño y la Macarena*, Georgetown University. E.U.A. pp. 9-11.

<sup>249</sup> Como lo define Francisco de Roux, se trata de un “proceso regional de apoyo y acompañamiento a las comunidades, organizaciones e iniciativas regionales para la protección y dignificación de la vida, mediante la construcción de la democracia participativa y la economía sin pobreza controlada por sus propios pobladores”. Estos programas apuestan a la participación como proceso constructor de lo público con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población frente al conflicto armado. Op. Cit. Ninkov.

<sup>250</sup> *Ibíd.*

<sup>251</sup> *Ibíd.*

<sup>252</sup> Unión Europea/DPS (2013). *Los Laboratorios de Paz y los Programas regionales de Desarrollo y Paz*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press\\_corner/2014/20140225\\_los\\_laboratorios\\_de\\_paz\\_y\\_los\\_programas\\_de\\_desarrollo\\_y\\_paz\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press_corner/2014/20140225_los_laboratorios_de_paz_y_los_programas_de_desarrollo_y_paz_es.pdf)

<sup>253</sup> Convenio de Financiación entre la Unión Europea y Colombia (DCI-ALA/2010/022-248). Recuperado de: [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd\\_UE-2011PAZ.pdf](http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd_UE-2011PAZ.pdf)

los Laboratorios de Paz en un marco de complementariedad con otras iniciativas promovidas por la institucionalidad pública departamental y local y de la Unión Europea, ha favorecido un proceso de articulación estratégica de proyectos, procesos y dinámicas, animadas por los mismos actores regionales, que bajo un ejercicio de planeación prospectiva se materializa en proyectos de carácter regional, de tipo estratégico que se denominan Procesos Estratégicos Territoriales (PET). Estos proyectos representan acuerdos políticos y técnicos entre organizaciones sociales e institucionalidad pública sobre el futuro regional y las apuestas de desarrollo y paz. Los PETs son entonces la integración estratégica de uno o más procesos sociales que recogen aprendizajes, metodologías y dinámicas y que se proyectan en iniciativas de tipo regional, cuentan con una amplia base social, articulación con los instrumentos de planeación pública local y regional y tienen todas las condiciones para ser sostenibles y generar aprendizajes e impactos de política pública. Desde esta perspectiva la Unión Europea y el Gobierno Colombiano están ejecutando los DRPE<sup>254</sup>”.

Programas que se complementan con acciones financiadas a través de líneas temáticas como la DCI-PVDNSA, que tratamos en este trabajo y que veremos más detenidamente en su momento, o el EIDHR, derivado de la antigua Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, que mantendrá las mismas siglas en inglés<sup>255</sup>.

Creada en 1994 por iniciativa del Parlamento Europeo, la “Iniciativa” agrupaba las líneas presupuestarias relativas a la promoción de los derechos humanos, la democratización y la prevención de conflictos, siguiendo una Comunicación aprobada por la Comisión en mayo de 2001 sobre el fomento de los derechos humanos y la

---

<sup>254</sup> Unión Europea/DPS (2013). *Los Laboratorios de Paz y los Programas regionales de Desarrollo y Paz. Op.Cit.*: El DRPE I tiene su área de acción en Norte de Santander, Antioquia, Magdalena Medio, Macizo Alto Patía, Canal del Dique, Bajo Magdalena, Cesar, La Mojana, Nariño y Guaviare, incluyendo acciones a nivel Nacional (31.3 Millones EUR); y el DRPE II en Montes de María, Meta y Nariño (10,5 Millones EUR).

<sup>255</sup> Por ejemplo, el contrato EIDHR/2008/170-209 con la Corporación AVRE y Vínculos, centraba su trabajo en el apoyo psicosocial a víctimas del desplazamiento; el contrato EIDHR/2010/226-579 con la Plataforma de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) Diálogo Interagencial DIAL ayudó a visibilizar el desplazamiento afro, apoyando a la Asociación de Afrodescendientes Desplazados (AFRODES); y el contrato EIDHR/2010/222-819 con Project Counselling Service (PCS) y Planeta Paz trató la cuestión de la tierra, su propiedad y el desplazamiento en el contexto del conflicto en Colombia.

democratización en terceros países<sup>256</sup>. Ejecutándose vía “macroproyectos” y “microproyectos” de apoyo a actividades a pequeña escala a nivel nacional a través de organizaciones sociales<sup>257</sup>. “Iniciativa” que en 2006 se convirtió en “Instrumento”<sup>258</sup>, abriendo la posibilidad de abrir convocatoria a proyectos de mayor envergadura a nivel país<sup>259</sup>.

Sin embargo, durante este período, DG-DEVCO no tenía una política sobre el desplazamiento forzado aplicable ni a sus instrumentos ni a sus acciones derivadas; por lo que éstas se adaptaban a la realidad del país en los Documentos Estrategia o en las Guías de Convocatorias. Al respecto, como se ha hecho mención anteriormente, en 2016 la Comisión aprueba el Comunicado sobre Desplazamiento forzado “*Vivir con Dignidad: de las dependencias de la ayuda a la autonomía. Desplazamiento Forzado y Desarrollo*” (COM(2016)234), y el Documento de trabajo para la Comisión (SWD(2016)142); que, desde su adopción, de manera gradual, debe aplicarse en todos los instrumentos financiados por DG DEVCO y sobretodo en los fondos destinados a Colombia para la fase de post-conflicto.

De hecho, en el nuevo PPI de 2014-2017, la UE sigue considerando a Colombia uno de sus socios más importantes de América Latina y “*desea la consolidación de la estabilidad, sobre la base de la democracia, la paz y la reducción de las*

---

<sup>256</sup> Eur-Lex (1999). *Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos - IEDDH (2000-2006)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:r10110&from=EN>

<sup>257</sup> A través de la Iniciativa EIDHR en Colombia, se puso en marcha el Programa Andino de Derechos Humanos y de Democracia (Evaluations EIDHR (2006). *Programa Andino de derechos humanos y democracia*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-andino-programme-can-200601\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-andino-programme-can-200601_en_2.pdf)) que, por ejemplo, apoyó la puesta en funcionamiento del programa de TV alternativo Contravía clave en la documentación desde una visión crítica del desplazamiento en el país. Ver por ejemplo: Catatumbo-Parte-I (2005) *Contravía TV*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.contravia.tv/espanol/capitulos/2005/Catatumbo-Parte-I#.WEFrc7IrLcc>

<sup>258</sup> Siguiendo el REGLAMENTO (CE) No 1889/2006 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 *por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://www.programasue.info/documentos/2006-L386-01.pdf> y <http://www.eidhr.eu/>

<sup>259</sup> Así desde 2007, a través del EIDHR Country Based Support Scheme (CBSS) la Delegación de la UE en Colombia ha abierto convocatorias casi anualmente, con una dotación de €900.000 año. Ver, por ejemplo la Guía de 2010, que permitió aprobar los proyectos arriba mencionados. Ver: Delegación de la Unión Europea en Colombia (2011). *Instrumento Europeo para la promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos (IEDDH) Convocatoria Sistemas de apoyo País (CBSS): Colombia EuropeAid/131504/L/ACT/CO*. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/funding\\_opportunities/131504\\_guia\\_para\\_solicitantes\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/funding_opportunities/131504_guia_para_solicitantes_es.pdf)

*desigualdades*<sup>260</sup>. Sin embargo, éste supone un cambio en forma y contenido, y no sólo para el apoyo de las poblaciones desplazadas, sino también para la cooperación de la UE con Colombia en general, ya que este PPI se elabora “*con la perspectiva de la desaparición gradual de la cooperación bilateral en el país en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo*”<sup>261</sup>. Enmarcándose así, en el Sector 1, “*Desarrollo Local y Desarrollo Institucional*”, con un presupuesto global de €53,6 millones, la financiación todavía destinada a la población desplazada.

### **3.6. Acciones DG-ECHO – Ayuda Humanitaria**

La Comisión Europea, a través de DG-ECHO, ha apoyado a Colombia con más de €229.2 millones<sup>262</sup> desde 1994. Pasando a ser así, este país, el mayor receptor de ayuda humanitaria de la Unión Europea en el continente americano. Asimismo, Colombia fue incluida en la lista de “crisis olvidadas”<sup>263</sup>, resultando en que en 2016 ECHO destinara €10.85 millones<sup>264</sup> a acciones diversas en el país. De hecho, el conflicto ha ocasionado 6.8 millones de IDPs, dato que sitúa a Colombia como el segundo país, después de Siria, con mayor número de desplazados en el mundo. A lo que habría que sumar, según ACNUR, 360.000 refugiados <sup>265</sup>, localizados principalmente en Ecuador y Venezuela.

---

<sup>260</sup> Comisión Europea/SEAE (2014). Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2014-2017 Colombia. Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press\\_corner/mip-colombia-adopte130814-version\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press_corner/mip-colombia-adopte130814-version_es.pdf)

<sup>261</sup> *Ibíd.*

<sup>262</sup> European Commission (2016). Humanitarian Aid and Civil Protection. ECHO FactSheet. Colombia. Bruselas. Bélgica. Recuperada de: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/colombia\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/colombia_es.pdf).

<sup>263</sup> La UE considera la situación humanitaria en Colombia de “grave crisis humanitaria” a la vez que afecta a poblaciones que no reciben suficiente ayuda internacional. Ver: DG ECHO (2016). *Global Vulnerability and Crisis Assessment / Forgotten Crisis Assessment*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://echo-global-vulnerability-and-crisis.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>264</sup> European Commission (2016). *Humanitarian Aid and Civil Protection. ECHO FactSheet. Colombia*. Bruselas. Bélgica. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/colombia\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/colombia_es.pdf).

<sup>265</sup> ACNUR (2016). *ACNUR insta a involucrar a los refugiados y los desplazados internos en las conversaciones de Paz en Colombia*. Ginebra, Suiza. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-insta-a-involucrar-a-los-refugiados-y-los-desplazados-internos-en-las-conversaciones-de-paz-en-colombia/>

En consecuencia, ECHO<sup>266</sup> tiene como prioridad apoyar a las poblaciones afectadas por el conflicto, ya sean en su propias comunidades o en el desplazamiento, proporcionando básicamente: protección, asistencia sanitaria, agua y saneamiento, educación, vivienda temporaria, utensilios para la casa, alimentos, apoyo psicológico y protección legal; priorizando los grupos más vulnerables como son las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas y afro-colombianas. Ayuda, que desde 1994, representa el 87% (€201.5 millones) del total de la cooperación de ECHO en el país, a la que habría que sumar el apoyo a catástrofes naturales que supone el 8% (€17.5 millones) y el 5% (€10.2 millones) que se destina a fortalecer a las comunidades en relación a riesgos naturales<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> Actualmente, en el departamento de Nariño, ECHO apoya a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) para que estos refuercen las capacidades de producción agrícola en sus comunidades enseñándolos nuevos métodos de producción que pueden producir suficiente comida en áreas ambientales o sociales frágiles. También en la Costa Pacífica, departamento del Cauca, la Comisión proporciona a las comunidades recién desplazadas vivienda, comida, asistencia legal y psicosocial. Además, conjuntamente con el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) se está dando acceso a la educación a 3.000 niños y niñas desplazadas. European Commission (2016). Humanitarian Aid and Civil Protection. ECHO FactSheet. Colombia. Bruselas. Bélgica Recuperado de: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/colombia\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/colombia_es.pdf).

<sup>267</sup> Adicionalmente caben mencionar otras acciones *ad-hoc* como el apoyo al programa “Huellas de Paz” del ACNUR. En 2012 la Unión Europea recibió el premio nobel de la Paz 2012 en reconocimiento a su contribución a la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa. “La UE decidió dedicar el premio a la ejecución proyectos que benefician a 23.000 niños afectados por el conflicto y el desplazamiento forzado en todo el mundo. Esto incluyó la implementación de proyectos del ACNUR para brindar apoyo educativo a 5.600 niños desplazados en toda Colombia”. ACNUR (2014). *Colombia: Unión Europea y ACNUR dejan “Huellas de Paz” en el Catatumbo*. Ginebra, Suiza. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/colombia-union-europea-y-acnur-dejan-huellas-de-paz-en-el-catatumbo/>

## Capítulo 4. Estudio de caso: la implementación de la Política Pública de atención a la población víctima del desplazamiento forzado

### 4. 1 Enfoque Teórico

El marco teórico que sustenta esta investigación es el modelo de análisis de políticas públicas desarrollado por Subirats. J, Knoepfel. P, Larrue.C y Varone. F (2008) que, según los mismos autores, “no es una nueva propuesta teórica ni una nueva aproximación metodológica” sino “un esquema analítico que permite estudiar empíricamente diversas políticas públicas” (Subirats et al, 2018 presentación)<sup>268</sup>.

El método<sup>269</sup> presentado por los autores (Subirats et al) se basa en tres características fundamentales: 1) *un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados*; 2) *un análisis en términos de problemas públicos*; y 3) *un análisis comparativo, el “benchmarking”* <sup>270</sup>. Además, define cuatro <sup>271</sup> elementos básicos: a) actores, b) recursos, c) contenido de la política y d) reglas institucionales generales y específicas. Siendo la interacción entre éstos, la que definirá el análisis del modelo propuesto. El cual centra su perspectiva, especialmente, en el análisis de la conducta “tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de la política pública” Subirats et al (2008, pp.31).

En consecuencia, se requiere que para poder aplicar el análisis a la política pública<sup>272</sup> del desplazamiento forzado se cumplan con los elementos que Subirats et al (2008, pp.40-41) establecen para este caso:

---

<sup>268</sup> Subirats. J, Knoepfel. P, Larrue.C y Varone. F (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel. Barcelona, España.

<sup>269</sup> Este modelo de análisis que desarrollan, se basa en los trabajos de investigación que otros autores (Mayntz, el propio Knoepfel, ect.) han realizado a lo largo de los años.

<sup>270</sup> Término anglosajón utilizado por primera vez por Robert Camp (1989) que lo define como “proceso de búsqueda de aquellas mejores prácticas que conducirán a un rendimiento superior de una unidad u organización” - Benchmarking insights (2007). *Benchmarking for Innovation and Improvement*. The Pennsylvania State University, EUA. Recuperado de: <http://www.opia.psu.edu/sites/default/files/insights004.pdf>

<sup>271</sup> Ver: Anexo VII: Las Claves del Análisis de Políticas Públicas

<sup>272</sup> Política pública es “una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable,

- 1) *solución de un problema público*<sup>273</sup>: el problema social es la situación de los desplazados internos en Colombia en general y en las distintas veredas del Municipio de Bello en particular, y es público al requerir el accionar de la UE;
- 2) *existencia de grupos-objetivo en el origen del problema público*<sup>274</sup>: los cuales serían, por ejemplo: a) la Alcaldía de Bello y concretamente las distintas secretarías del Municipio de Bello, especialmente la Unidad de Víctimas, la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Vivienda, etc. que tiene que cambiar su política de intervención a la población desplazada facilitando la integración local; b) población desplazada, dado que se quiere también modificar su conducta respecto a la participación política; c) la población receptora; y d) grupos de interés privados<sup>275</sup>;
- 3) *una coherencia al menos intencional*<sup>276</sup>: existe una relación entre las decisiones tomadas por la UE respecto de la Convocatoria y el apoyo dado por el Proyecto.
- 4) *existencia de diversas decisiones y actividades*<sup>277</sup>: la UE decide apoyar el tema del desplazamiento forzado en su programa de país a través de diferentes proyectos y programas, siendo uno de estos ejemplos la ejecución de la Convocatoria.
- 5) *programa de Intervenciones*<sup>278</sup>: descritas en el proyecto que ha financiado la UE;
- 6) *papel clave de los actores públicos*<sup>279</sup>: quien toma la decisión de intervenir es un actor público, la UE, a través de la autoridad local pública que es el Municipio de Bello;

---

tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). Subirats. J, Knoepfel. P, Larrue.C y Varone. F (2008). *Op. Cit.*, p.38

<sup>273</sup> “Pretende resolver una insatisfacción social (...) cuya solución requiere la acción del sector público” *Ibid.* p.40

<sup>274</sup> “Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específica ya sea de manera directa o actuando en el entorno de los actores”. *Ibid.* p.40

<sup>275</sup> Aquí se encontrarían las organizaciones sociales que trabajan en la zona, las empresas, etc. Los grupos armados ilegales que intervienen en el territorio fueron identificados como un riesgo pero no como un grupo-objetivo.

<sup>276</sup> Tiene que existir una consistencia entre las decisiones y las actividades, (Subirats et al, *Op.Cit.*, p.41).

<sup>277</sup> “Constitución de un conjunto de acciones que van más allá del nivel de decisión”. *Ibid.* p.41.

<sup>278</sup> El “conjunto de decisiones y acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas”. *Ibid.*

<sup>279</sup> Se consideran políticas públicas porque quienes toman y llevan a cabo las acciones lo hacen desde su condición de actores públicos. *Ibid.*

- 7) *existencia de actos formales*<sup>280</sup>: existe un Proyecto, convertido en un Contrato firmado por la UE y el Municipio de Bello;
- 8) *naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades*<sup>281</sup>: el Contrato firmado es un compromiso legal que obliga a las partes firmantes.

Desde el punto de vista del ciclo de políticas públicas que los autores proponen, con base a una adaptación del ciclo diseñado por Parsons. W (1995, pp.78-79), identifican cinco fases: 1) *surgimiento de un problema*, 2) *inclusión en la agenda pública*, 3) *formulación y decisión del programa de la política*, 4) *implementación de la política*, y 5) *evaluación de la política*.

Este apartado se centra, concretamente, en la programación y, especialmente, en la implementación de la política pública adaptando éste el esquema analítico de Subirats et al (2008, pp.186.), que dista del modelo “clásico”<sup>282</sup>, dado que se centra en las diferentes acciones llevadas a cabo por los actores de la implementación, así como la planificación necesaria para ejecutar las acciones.

Entendiendo, por implementación “el conjunto de procesos que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats et al, 2008, pp.183.). Sin embargo, debemos apuntar que, en esta fase, el modelo no “incluye la creación reglamentaria de los Programas de actuación política administrativo (PPA)<sup>283</sup> (ni) el acuerdo político administrativo (APA)”<sup>284</sup>.

Desglosando el término, implementación, en tres actividades (Subirats et al, 2008, pp.184-85.) que aplicándolo a nuestro caso se traduciría en que la implementación de la política pública del desplazamiento forzado se refiere a un conjunto de decisiones y acciones:

---

<sup>280</sup> Toda política pública produce unos actos, “outputs”, que “pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que originan el problema público a resolver” (Subirats et al, *Op.Cit.*, p.42).

<sup>281</sup> “Las formas de acción pública son actualmente tanto incentivadoras como coercitivas”. *Ibid.*

<sup>282</sup> El énfasis se pone en el “déficit de implementación”, que resulta de comparar los productos y los efectos reales de una política pública (outputs y outcomes) por un lado y los elementos más relevantes de los diferentes programas previstos en la actuación política administrativa (*Ibid.*, p186).

<sup>283</sup> El PPA es el producto que “incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación de la política consideran necesarias para la aplicación de una política pública”, que define en términos jurídicos el mandato que los legisladores formulan para intentar solventar o afrontar el problema público” (*Ibid.* p152).

<sup>284</sup> El APA “representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por lo tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado” (*Ibid.* p170).

- llevadas a cabo por la UE directamente y la Alcaldía de Bello formando parte del Acuerdo de actuación APA; la Convocatoria de ALs lanzada por la Delegación de la UE en Colombia, regula y marca las reglas institucionales para la actuación de la política.
- enmarcadas por un programa de actuación PPA: en nuestro estudio este sería el Reglamento ICD y Programa Temático Actores No Estatales y Autoridades Locales.
- realizadas con la intención de crear e incidir en:
  1. la construcción de una “red de acción pública”<sup>285</sup>: en este caso serían las relaciones existentes entre la Alcaldía de Bello, la población desplazada, la población receptora, ACNUR, PNUD, fundaciones privadas, instituciones nacionales, empresarios locales, etc., así como los Comités de coordinación creados para mejorar la interacción entre éstos.
  2. la concepción de una “estrategia de implementación”<sup>286</sup>: en la fase de elaboración del proyecto y en el propio proyecto presentado por la Alcaldía de Bello a la UE, fija las prioridades de las acciones y también describe los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para su realización.
  3. las decisiones y acciones<sup>287</sup> concretas: el proyecto presentado por la Alcaldía de Bello a la UE describe cómo se van a realizar las acciones del problema a resolver, la ejecución de estas dará lugar a los resultados (producto final) que se quieren conseguir directamente con respecto a los grupos-objeto.

Desde esta perspectiva, los autores (Subirats et al, 2008, pp.185-186) también tienen en cuenta que el proceso de implementación tras la elaboración de las decisiones y acciones destinadas a los grupos objetivo. Así como, que el PPA no predetermina la

---

<sup>285</sup> “Una política pública (...) se gestiona por actores públicos y privados, que en conjunto constituyen una red” (Subirats et al, *Op.Cit.*, p.57).

<sup>286</sup> Los autores Subirats et al (2008, pp.192) también los denominan *planes de acción*, y las definen “como el conjunto de decisiones consideradas necesarias para la producción coordinada y puntual de los productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs).

<sup>287</sup> También conocidos como *actos de implementación* “conjunto de productos finales de los procesos políticos-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos previstos”. *Ibid.* p.192.

implementación sino que establece las “reglas de juego” entre los actores involucrados en el juego de implementación.

Asimismo, los estudios empíricos de la teoría de la implementación intentan explicar, a través de diferentes dimensiones<sup>288</sup>, los factores que pueden afectar a la calidad de prestación de las políticas públicas que han intervenido en el proceso (Subirats et al 2008, pp.187). Por lo que más adelante se analiza y justifica qué elementos han influido en la ejecución.

Precisamente, en los capítulos anteriores se observa cómo la UE desarrolla una política de cooperación compleja, donde intervienen múltiples actores, diferentes niveles de gobierno, diferentes grupos de beneficiarios y una cantidad de recursos tanto humanos como financieros importantes. No obstante, en relación al papel de la UE, si lo observamos desde el punto de vista del ciclo de políticas públicas anteriormente mencionado, podríamos decir que “delega una parte de la implementación directa de las acciones de cooperación al desarrollo”, en nuestro caso a las ALs para obtener soluciones duraderas que posibiliten la integración local de las víctimas de desplazamiento forzado (en el programa y en el acto político-administrativo no se decide en donde se va a ejecutar la acción), aunque sí se queda haciendo un seguimiento y monitoreo de la acción. Por lo que el análisis de esta implementación nos permitirá identificar algunas lagunas o falencias que serán utilizadas en la presentación de las recomendaciones finales.

Así, siguiendo este esquema, vamos a dividir el capítulo en:

1. Antecedentes de la implementación, donde se explicará la fase de “programación”<sup>289</sup> de la política: el PPA, el APA<sup>290</sup>, así como también el programa de TSI (programa que quiere replicar la política pública) aunque este no forme parte de la misma; y

---

<sup>288</sup> Nombrados como factores explicativos. Subirats et al (2008, *Op.Cit.* pp.187) utilizan los cuatro factores explicativos de Mayntz: 1) la estructura de los programas a implementar (según su nomenclatura: APA); 2) El sistema PPA; 3) el peso de económico, político y social de los grupos-objeto 4) Las variables determinadas de “situación”; y han añadido 5) top-bottom a la perspectiva bottom-up y 6) concepto de “implementation game”.

<sup>289</sup> Subirats et al (2008, pp.191) consideran que para comprender los procesos de implementación se debe analizar también la fase de programación. En este caso analizamos brevemente qué es y cómo se construye el Programa y el Acuerdo Administrativo de nuestro estudio de caso.

<sup>290</sup> Los autores no los incluyen en el análisis de la implementación pero considero relevante que se incluyan para entender.

2. La implementación propiamente dicha, donde constarán y se analizarán los tres elementos mencionados anteriormente: a) red de construcción pública, b) la estrategia de implementación y c) las acciones o decisiones que se destinan a los grupos objeto.

#### **4.2 Antecedentes de la Implementación: la Programación de la Política Pública**

Los dos conceptos explicados en esta fase del ciclo de la política de la UE (PPA y APA), difieren de la estricta definición que se ha mencionado anteriormente. El PPA sería en nuestro caso, el CDI y el Programa Temático Actores No Estatales y Autoridades Locales que son documentos que sientan las bases legales para la política de cooperación con ALs en Colombia. En el programa se determina qué actor va a llevar a cabo la ejecución de la política de la UE, en este caso las ALs. El APA se centra en definir la actuación de este actor en un marco más cerrado: objetivo temático, territorio, recursos, etc. No obstante, esta delimitación no especifica qué ALs va ejecutar la política y por tanto el lugar concreto de implementación. Esta sólo se decide en la fase de implementación y concretamente en la de la definición de la estrategia.

##### **4.2.1 Programa de Actuación Político-Administrativo: el Reglamento ICD y Programa Temático Actores No Estatales y Autoridades Locales**

El Reglamento (CE) no 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo<sup>291</sup> (Diario Oficial (DO) L 378 de 27.12.2006, p. 41)<sup>292</sup>, se crea, según su preámbulo, entre otros, con el *“fin de aumentar la eficacia de la ayuda exterior”* y *“para lograr la coherencia en política de desarrollo”*. Centrándose en la lucha contra la pobreza como *“objetivo principal de la política de desarrollo de la Unión”*, tal como se establece en el Título V, Capítulo 1, del TUE, y en la quinta parte, Título III, Capítulo 1, del TFUE. A su vez,

---

<sup>291</sup> REGLAMENTO (CE) NO 1905/2006 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378/41, 27.12.2006). Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1905&from=EN>

<sup>292</sup> Modificado a posteriori por el REGLAMENTO (UE) No 1339/2011 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) no 1905/2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo; y por el REGLAMENTO (UE) No 233/2014 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.

proclama su conformidad con los ODM, aprobados en el 2000, y con otros compromisos y objetivos de desarrollo acordados a escala internacional y aprobados por la Unión y sus Estados miembros.

Al respecto, distingue entre “programas geográficos y temáticos”, afirmando que “(l)os programas temáticos deben aportar un valor añadido propio y complementar los programas geográficos, que siguen siendo el marco privilegiado de la cooperación comunitaria con los terceros países”<sup>293</sup>. Estableciendo como ámbitos de actuación de estos el “desarrollo humano y social, (el) medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía, agentes no estatales” “y autoridades locales”, “seguridad alimentaria y migraciones y asilo”.

Así, recoge en su Título I los “Objetivos y principios generales” que aplican a la Cooperación al Desarrollo de la UE; aterrizando los mismos a “América Latina” en su Artículo 6 del Título II, “Programas geográficos y programas temáticos”<sup>294</sup>. Además, en su Artículo 11, recoge los principios generales de los “Programas temáticos”, desarrollando en el Artículo 14 los objetivos para “Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo”, estableciendo que este “consistirá en cofinanciar las iniciativas propuestas o emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y que se hayan originado en la Comunidad y en los países socios en el ámbito del desarrollo. Al menos el 85 % de la financiación prevista para este programa temático se asignará a agentes no estatales“. Debiéndose llevar a cabo con el ánimo de reforzar “la capacidad de los agentes no estatales y de las autoridades locales“, permitiendo así las intervenciones en terceros países<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> Afirmando a su vez que “(l)os programas temáticos abarcan un ámbito de actividad específico que interesa a un conjunto de países socios no determinados por criterios geográficos, actividades de cooperación dirigidas a distintas regiones o grupos de países socios, o una intervención internacional sin base geográfica específica”. *Ibíd.*

<sup>294</sup> “Fomentar la cohesión social; favorecer una integración regional mayor; apoyar el refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas, y de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos del niño y de los pueblos indígenas; apoyar la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior; y fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad”. *Ibíd.*

<sup>295</sup> Con objeto de: “a) fomentar una sociedad incluyente y autónoma a fin de: i) beneficiar a la población a la que no llegan los servicios y recursos fundamentales y que está excluida de los procesos de decisión; ii) reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades locales en los países socios, con objeto de facilitar su participación en la definición y aplicación de estrategias de reducción de la pobreza y de desarrollo sostenible, y iii) facilitar la interacción entre instituciones públicas y agentes no estatales en diferentes contextos e impulsar un papel más significativo de las autoridades

Así, como se recogerá en el primer Plan de Acción Anual de la línea temática de ANE y ALs de 2007<sup>296</sup>, con un presupuesto total de € 207.85 millones establecerá en su Objetivo 1 una partida presupuestaria de 450.000 € para intervenciones en Colombia encaminadas a trabajar con ALs<sup>297</sup>.

Sobre la cual se creará la primera convocatoria, titulada “Agentes No Estatales y Autoridades Locales en el desarrollo 2007” (EuropeAid/127000/L/ACT/CO), que fue lanzada el 15 de abril de 2008<sup>298</sup> y que tenía como Objetivo General “Contribuir a la reducción de la pobreza en Colombia”, y como Objetivo Específico “El refuerzo de actores no estatales y autoridades locales para mejorar su participación e incidencia en estrategias de desarrollo sostenible, en un contexto de conflicto armado”<sup>299</sup>.

Con € 3M de presupuesto total, el Lote 1 para ANE preveía un total de € 2,05 millones y el Lote 2 para ALs 450.000 € (línea presupuestaria 21.03.02). Buscando financiar proyectos en el Lote 2 entre un mínimo de 100.000 € y un máximo de 200.000 €, a ejecutar entre un mínimo de 18 meses y un máximo de 36 meses. Teniendo como

---

locales en los procesos de descentralización”; El Reglamento presenta otros dos “objetos”, siendo el segundo más dirigido a la ciudadanía europea y el tercero a fomentar el diálogo estructurado entre la UE, ALs y ANE-OSC. *Ibíd.*

<sup>296</sup> European Commission (2007). *Thematic programme "Non-State Actors and Local Authorities in Development" Annual Action Programme for 2007*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-non-state-actors-and-local-authorities-af-2007\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-non-state-actors-and-local-authorities-af-2007_en.pdf)

<sup>297</sup> “(T) o support operations aiming at promoting an inclusive and empowered society in partner countries in order to (i) benefit populations out of reach of mainstream services and resources and excluded from policy making processes; (ii) strengthen the capacity of civil society organisations and local authorities in partner countries, with a view to facilitating their participation in defining and implementing poverty reduction and sustainable development strategies; and (iii) facilitate interaction between State and non-State actors in different contexts and support an increased role for local authorities in decentralisation processes”. *Ibíd.*

<sup>298</sup> Comisión Europea (2007). *Convocatoria a propuestas: “Agentes No Estatales y Autoridades Locales en el desarrollo 2007” (EuropeAid/127000/L/ACT/CO)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1480704461737&do=publi.detPUB&searchtype=AS&Pgm=7573847&zgo=35406&ccnt=7573876&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=3&aoref=127000>

<sup>299</sup> Esperando conseguir como resultados: “1) Actores no estatales y asociaciones de actores no estatales identifican causas estructurales de pobreza, incluyendo aquellas relacionadas con el conflicto armado, y participan en la planificación e implementación de estrategias de respuesta; 2) Actores no estatales, autoridades locales y departamentales trabajan conjuntamente en la planificación local y regional, y promueven el control por parte de la ciudadanía (incluyendo mecanismos para el diálogo, resolución de conflictos, construcción de consensos, responsabilidad de arriba abajo); 3) Los instrumentos de participación ciudadana recogidos en la Constitución colombiana y sus decretos reguladores han sido desarrollados; y 4) La interacción entre actores no estatales nacionales a diferentes niveles (nacional, local, de base) de cara a compartir información, experiencia y aptitudes ha aumentado.

Cobertura Geográfica la Cuenca del Pacífico y Litoral Caribe, indicando, que “(l)os municipios cubiertos por los Laboratorios de Paz no serán elegibles para esta convocatoria”, con el ánimo de cumplir con la obligatoriedad de complementariedad a la Cooperación Geográfica descrita en el ICD<sup>300</sup>. Resultando en un único proyecto aprobado para ALs<sup>301</sup>, utilizando únicamente el 50% de la dotación presupuestaria asignada.

Viendo las dificultades de adjudicación a ALs, durante la segunda llamada a propuestas, la UE aumentó el mínimo a financiar a €450.000<sup>302</sup>. La convocatoria titulada “Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo 2008” (EuropeAid/128540/L/ACT/CO) lanzada el 15 de mayo de 2009, incluyó una cláusula suspensiva que permitía adjudicar los fondos 2009, contratando finalmente dos acciones, completando así la adjudicación de los fondos en su totalidad: a) Una con La Gobernación de Caquetá que complementaba al futuro programa de “Nuevos Territorios de Paz”; y b) otra con la Gobernación de Bolívar, que implicaba trabajar en planes de desarrollo en los municipios no cubiertos por los Laboratorios de Paz.

Esta segunda Convocatoria mantendrá los mismos objetivos y resultados esperados con relación a la primera, planteando el apoyo a acciones similares, aunque incluirá una nota en la que se afirma que “(a) la hora de evaluar las propuestas de ambos lotes se tendrá en cuenta la referencia a objetivos transversales de la Unión Europea como

---

<sup>300</sup> Tipos de acciones buscadas por el Lote 2 eran “Siguiendo con la pretensión de apoyar acciones en el campo del desarrollo, y en particular reforzar procesos de participación en la definición y ejecución de políticas a nivel local que busquen desarrollar los derechos humanos sociales, económicos y culturales. Se favorecerán en este segundo lote, aquellas propuestas dirigidas a reforzar instrumentos de participación ciudadana y comunitaria, ámbitos de diálogo interinstitucional y el intercambio de experiencias, tanto a nivel internacional como nacional, dirigidas a favorecer los objetivos de la línea. Podrán ser consideradas a título indicativo acciones presentadas por ALs como por ejemplo: a) Acciones de ALs que fomenten la utilización de los diferentes instrumentos existentes en Colombia de participación y control social, que cuenten con la contribución de Actores No Estatales en la definición de políticas municipales (especialmente presupuestos), en iniciativas de planeación participativa o participación en comisiones de trabajo municipal; b) Acciones dirigidas a reforzar las actividades de las asambleas municipales constituyentes; y c) Acciones que promuevan el diálogo intercultural a partir de los derechos económicos, sociales y culturales. Se favorecerán aquellas propuestas dirigidas a reforzar instrumentos de participación ciudadana y comunitaria, ámbitos de diálogo interinstitucional y el intercambio de experiencias, tanto a nivel internacional como nacional, dirigidas a favorecer los objetivos de la línea. Se favorecerán aquellas propuestas presentadas por asociaciones y consorcios ad hoc de AL y ANE”.

<sup>301</sup> Con la Alcaldía de Cartagena de Indias (Bolívar).

<sup>302</sup> Entrevista con Funcionario UE.

son las cuestiones de género, el medio ambiente, la promoción de los diferentes grupos étnicos y minoritarios del país, etc“.

Parecía así que la UE había dado con la manera de trabajar con ALs en Colombia a través de la línea temática DCI-NSAPVD, sin embargo, de nuevo, en 2011, la UE tuvo que devolver su dotación presupuestaria por falta de propuestas y esta vez devolvió el 100%, pues ninguna propuesta pasó a la segunda fase de evaluación de propuestas completas<sup>303</sup>. La lógica de presentación de la Convocatoria fue la misma, pero los resultados fueron negativos. Además, los proyectos en marcha presentaban dificultades en su ejecución con retrasos y dificultades a la hora de garantizar la cofinanciación<sup>304</sup>.

En 2011-2012 la Delegación lanzó una nueva convocatoria sumando dos presupuestos anuales y aumentando la cobertura geográfica a una área de 11 Departamentos: Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Sucre, Atlántico, Magdalena y La Guajira<sup>305</sup>. Con objetivos similares. De nuevo, un único proyecto salió adelante. Pero este, denominado “Fortalecimiento Institucional en favor de las víctimas del conflicto armado en Tuluá”, ejecutado por la alcaldía de Tuluá (Valle del Cauca), sobresalía por su calidad en el diseño<sup>306</sup> básicamente porque había sido preparado desde su fase de identificación por una ONG con base en Cali, que acompañaría la ejecución inicial del mismo, para posteriormente dejar la gestión del proyecto en manos de la Alcaldía.

---

<sup>303</sup> La Convocatoria “Agentes No Estatales y Autoridades Locales en el desarrollo 2010” (EuropeAid/130746/L/ACT/CO) se centraba en los departamentos de Tolima, Boyacá, Cundinamarca, Santander y Norte de Santander. “Departamentos –particularmente los dos últimos- donde la UE tenía una tradición de trabajo con ALs vía Laboratorios de Paz, por lo que, no se entendía bien las razones de la falta de propuestas”. Entrevista a Funcionario UE.

<sup>304</sup> Entrevista a Funcionario UE.

<sup>305</sup> “Apoyo a los Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo 2011-2012” Referencia: EuropeAid/132-503/L/ACT/CO

<sup>306</sup> Y ejecución, de hecho ha sido referente para posteriores acciones de otros donantes, incluyendo la institucionalidad colombiana. Ver, por ejemplo, la página de Facebook del proyecto “Fortalecimiento Institucional en favor de las víctimas del conflicto armado en Tuluá”: <https://es-la.facebook.com/victimadelconflictoarmadotulua>

#### **4.2.2 Acuerdo de Actuación Político-Administrativo: Convocatoria Desconcentrada de Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo 2011/2012**

Como hemos visto anteriormente, desde 2007, la Delegación de la Unión Europea en Colombia gestiona llamadas a proyectos de la línea temática de ANE-AL. De hecho, había sacado cuatro Convocatorias para ALs ya antes de la concerniente a este trabajo. El proceso de identificación de una Convocatoria, implica una fase de consulta con diversos actores. Inicialmente al interior de la propia Delegación, donde las convocatorias de DCI-NSAPVD se discuten con las personas encargadas tanto de la convocatoria del CBSS-EIDHR, como de la Cooperación Bilateral, buscando complementariedades y sinergias. Buscando garantizar la coherencia, y estas se engloban tanto en los objetivos del DEP, como en los objetivos del correspondiente AAP y del ICD.

En una segunda fase, un borrador de Convocatoria es presentado a los Estados miembros de la UE, a otros donantes como el PNUD o la Cooperación Norteamericana <sup>307</sup>, APC-Colombia y, finalmente, a representantes de OSC colombianas y europeas en Colombia (incluyendo al Federación Colombiana de Municipios como representante de ALs).

Es así que, en este contexto, las personas responsables del programa TSI en Colombia, presentaron el mismo a la Delegación de la UE a principios de 2013, buscando apoyo para la consolidación de sus acciones en los municipios inicialmente priorizados por este programa. El TSI respondía a los objetivos de la Cooperación europea para Colombia y priorizaba, a su vez, una serie de municipios donde el entonces todavía en construcción programa “Nuevos Territorios de Paz” quería intervenir. Sin embargo, seis de los municipios priorizados por el TSI quedaban fuera del área geográfica cubierta por éste, quedando únicamente la convocatoria DCI-NSAPVD como opción de apoyo.

No obstante, el DCI-NSAPVD no puede apoyar a Organizaciones Internacionales (OI) y el lote para OSC ya tenía sus áreas de acción priorizadas y casi cerradas. Por lo tanto,

---

<sup>307</sup> Particularmente con el USAID Human Rights Program, implementado Management Sciences for Development (MSD)

“la única opción posible era apoyarlo vía el Lote 2 para ALs del DCI-NSAPVD, financiando directamente a las entidades locales donde se realizarían los proyectos, responsables últimas, a su vez, de dar respuesta institucional a las víctimas de desplazamiento”<sup>308</sup>.

Se acepta así la propuesta, abriendo la Delegación de la UE una nueva convocatoria ANE-ALs para fondos 2012/2013 (EuropeAid/134-374/L/ACT/CO)<sup>309</sup>, en junio 2013. Manteniendo como objetivo global en la subsiguiente Guía el “(c)ontribuir a la reducción de la pobreza en Colombia”; siendo el objetivo específico “(e)l refuerzo de las capacidades de los actores no estatales y de las autoridades locales para mejorar su participación e incidencia en estrategias de desarrollo sostenible, en foros multi-actor en el marco de un contexto de conflicto armado”. Buscando con el Lote 2 para ALs “(c)omplementar el programa TSI (t)eniendo en cuenta que las autoridades locales son actores políticos, poseedores de una legitimidad democrática y un mandato institucional claro, y siguiendo con la pretensión de apoyar acciones en el campo del desarrollo, y en particular reforzar procesos de participación en la definición y ejecución de políticas a nivel local que busquen desarrollar los derechos humanos sociales, económicos y culturales. Reconociendo la particular problemática del desplazamiento en Colombia”<sup>310</sup>. Recogiendo como tipos de acciones posibles propuestas que “deberán ser complementarias a los ejes de trabajo del Programa TSI dirigidos a población desplazada y sus comunidades de acogida, (que) se basan en: a) Mejoramiento de la calidad de vida: tierras, vivienda, acceso a servicios básicos y desarrollo económico local; b) Fortalecimiento organizacional e institucional: fortalecimiento comunitario, gobernabilidad local; y c) Protección de las víctimas y sus derechos: mecanismos de protección para la seguridad, libertad, integridad y dignidad; así como derechos de las víctimas (verdad, justicia y reparación). Afirmando la Guía que “(u)n componente clave

---

<sup>308</sup> Según entrevista a Funcionario UE: Lo cual no quiere decir que sean las únicas, pero sí las “últimas” como principales actores en la ejecución de la política pública en su territorio.

<sup>309</sup> Comisión Europea (2012). *Convocatoria “Apoyo a los Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo 2012/2013” (EuropeAid/134-374/L/ACT/CO)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1480892891377&do=publi.detPUB&searchtype=AS&Pgm=7573847&zgo=35406&ccnt=7573876&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=3&aoref=134374>

<sup>310</sup> Convocatoria con una dotación total de € 1 millón para ALs, que significaba poder apoyar dos proyectos.

de este programa incluye el monitoreo, evaluación y sistematización de los procesos; con el objetivo de identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que superen los obstáculos y alcancen soluciones sostenibles, en beneficio de las comunidades y las Autoridades”. Acciones, geográficamente limitadas a los siguientes “municipios: Soacha (Cundinamarca), Bello (Antioquia), Agustín Codazzi (Cesar), Tumaco (Nariño), Mocoa (Putumayo) y (el corregimiento de) Tanguí (Chocó)”, afirmando que “(o)tros municipios no son elegibles”<sup>311</sup>.

Así, siguiendo lo aprendido en el proyecto de Tuluá y con el ánimo de conseguir propuestas bien planteadas y desarrolladas, PNUD y ACNUR se comprometen a apoyar el proceso de implementación, mientras que la UE contrata a Azaí Consultores. Finalmente, a pesar de los esfuerzos realizados, Soacha, Mocoa, Tanguí y Bello presentan propuestas, Bello recibe la mayor puntuación y Tanguí queda en lista de reserva. A finales de 2013 se concreta el contrato con la Alcaldía de Bello<sup>312</sup> y tras una visita a Tanguí en compañía del ACNUR<sup>313</sup>, a principios de 2014 la UE firma un segundo contrato con el Consejo Comunitario de Tanguí.

El tema del Desplazamiento Forzado es una problemática identificada en el Municipio de Bello, de la Subregión del Valle de Aburrá, departamento de Antioquia, pues tiene el porcentaje de recepción de población desplazada más alto de todo el departamento,. El cual equivale al 38% de Antioquia y que al cierre del 2012 llegaba a la cifra de 273.942 personas. Concretamente, en el Valle de Aburrá, el Municipio de Bello es el segundo receptor después de Medellín, en consecuencia la magnitud del desplazamiento forzado desborda las capacidades del gobierno local para abordar el tema y por eso decide actuar y sumarse a la iniciativa del TSI, replicándose más adelante en otras

---

<sup>311</sup> *Ibíd.*

<sup>312</sup> Se encuentra ubicado en el norte de Área Metropolitana del Valle de Aburra, Departamento de Antioquia, país Colombia. La ciudad cuenta con un área total de 142,36 Km<sup>2</sup> de los cuales 19,7 Km<sup>2</sup> son suelo urbano y 122,66 km<sup>2</sup> son suelo rural. Municipio de Bello (2013), Anexo I, *Fortalecimiento de las estrategias de dialogo político y soluciones sostenibles entre la administración local y la población desplazada ubicada en los sectores de La Gabriela, El Cortado, Vereda Granizal y Vereda Hato Viejo del Municipio De Bello en el marco del TSI*, DCI-PVDNSA/2013/335-698

<sup>313</sup> La visita la realizan el entonces Jefe de Cooperación, Ivo Hoefkens, y el responsable de la línea de financiación DCI-NSAPVD, Asier Santillán, concretando reuniones con las autoridades municipales y del Consejo Comunitario, con el ánimo de confirmar la disposición y disponibilidad del mismo con respecto a la ejecución del proyecto. En contraposición, la UE nunca visitó el municipio de Bello.

áreas del municipio con los fondos europeos. La vereda de Granizal supone el segundo asentamiento de población desplazada más grande de Colombia y, de acuerdo al ACNUR y PNUD, su población no quiere retornar a su lugar de origen. Adicionalmente, al desplazamiento forzado se debe sumar la presencia de bandas criminales en la zona. Entre 1985 y 1990, se estima la existencia de 153<sup>314</sup> bandas en el Valle de Aburrá, que entre 1995 – 2000, con la desaparición del Cartel de Medellín, resulta en una fuerte recomposición de las mismas y un fortalecimiento de la presencia guerrillera y paramilitar en la zona. A finales del 2004, por ejemplo, se estima la presencia de 14 bandas. Así, actualmente, las bandas delictivas han buscado consolidar su presencia en el “triángulo estratégico del narcotráfico”<sup>315</sup> : Bajo Cauca y Nordeste cultivo, Urabá plataforma de explotación y el Valle de Aburrá; esta última zona es elegida por las bandas para el lavado de activos además recibe la población expulsada de las otras zonas del triángulo.

#### **4.2.3 El Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI**

En 2003, basándose en las lecciones del Proceso Brookings<sup>316</sup>, se puso en marcha el Marco para soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés (Nota conceptual, 2012)<sup>317</sup> a través de la Iniciativa de Soluciones de Transición o TSI<sup>318</sup> del Programa Construyendo Soluciones Sostenibles de las agencias de Naciones Unidas, ACNUR y PNUD. Buscando, de esta manera, “la colaboración entre los actores

---

<sup>314</sup> Corporación Nuevo Arco Iris (2007). Para Política. La Ruta de la expansión paramilitar y los Acuerdos Políticos. Intermedio editores, Colombia, pp.92-93.

<sup>315</sup> Mattas. N, Corredores del Crimen. El Colombiano. 26 Febrero 2007. Recuperado de: <https://www.pressreader.com/colombia/el-colombiano/20170226/281479276191126>

<sup>316</sup> En 1982 la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución de la AG 37/197 (1982) pide al Secretario General, ACNUR y la Unión Africana convocar una conferencia para tratar la crisis los desplazados y refugiados en África la base de la Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África (ICARA, por sus siglas en inglés) en 1981 y 1984, y la Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en Centroamérica (CIREFCA) en 1989. Así, “Desde el proceso ICARA se introdujeron una serie de iniciativas, si bien ad hoc, para hacer frente a “la brecha” entre la ayuda humanitaria a corto plazo y el desarrollo a más largo plazo”. En 1999, el “Proceso Brookings” se puso en marcha reflejando un consenso emergente sobre la necesidad de abordar “temas de transición”, incluidos los vínculos entre la asistencia humanitaria a corto plazo e intervenciones de desarrollo sostenible a más largo plazo.” Nota conceptual (2012). Además el Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin presenta un marco de soluciones duraderas para los desplazados internos que será la base de actuación del TIS.

<sup>317</sup> Nota conceptual (2012)

<sup>318</sup> Transitional Solutions Initiative en inglés (TSI)

humanitarios y de desarrollo, bilaterales y multilaterales, con el objetivo de trabajar junto con los gobiernos nacionales en la búsqueda de soluciones y la sostenibilidad de intervenciones, para las personas desplazadas y los miembros de la comunidad local, y en la programación de la recuperación y del desarrollo”<sup>319</sup>. Además de en Colombia (2012-2015) esta estrategia se implementó también en Nepal y Sudán.

Como expone este programa, el desplazamiento forzado plantea retos humanitarios y también de desarrollo. En consecuencia, encontrar soluciones duraderas requiere de enfoques integrales y a su vez de convergencia de actores; y, para lograrlo, el TSI tiene como objetivos generales: primero, “fortalecer a las comunidades y a las autoridades tanto locales como nacionales, en la transición hacia soluciones para la población desplazada, en tres escenarios (integración local urbana, retorno al lugar de origen y reubicación espacial)”; y segundo, “apoyar el desarrollo de una política pública integral de soluciones con un enfoque comunitario y de protección”<sup>320</sup>. Retos que pretendían a su vez: 1) Mejorar la convivencia y relación entre comunidades de acogida y población desplazada; y 2) Incrementar el sentido de pertenencia, autonomía, dignidad e integración.

En 2011, Colombia se ve desbordada por el problema de desplazamiento forzado, a pesar de toda la jurisprudencia desarrolla en los últimos años que ha desencadenado en un sistema complejo de asistencia, y el Estado es incapaz de ofrecer una solución definitiva a las condiciones de vida de esta población víctima. Así, el PNUD/ACNUR desarrollan el programa piloto conjuntamente con las autoridades nacionales, regionales y locales, además del apoyo de la comunidad internacional. Concretamente, el TSI se ejecutó en diecisiete áreas, siendo, precisamente, una de las primeras la Vereda Granizal de Bello (Antioquia)<sup>321</sup> donde se focalizaron tres ejes de intervención:

---

<sup>319</sup> ACNUR. Nota Conceptual. *Iniciativa de Soluciones de Transición PNUD y ACNUR en colaboración con el Banco Mundial*. <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/colombia-construyendo-soluciones-sostenibles-tsi/>

<sup>320</sup> ACNUR (2013). *Memorias Conferencia de Soluciones Sostenibles para la población desplazada: Experiencias internacionales y nacionales*. Mayo 2013.

<sup>321</sup> Áreas de intervención: 1) Integración local: Barrio Altos de la Florida (Soacha, Cundinamarca), Barrio 13 de Mayo (Villavicencio), Barrio de Las Delicias (Cúcuta, Norte de Santander), Barrio Manuela Bertrán (Cúcuta, Norte de Santander), Barrio Familias en Acción (Tumaco, Chocó), Asentamiento Nueva Esperanza (Mocoa, Putumayo), Vereda Granizal (Bello, Antioquia), Barrio Hacienda el Puerto (Florencia, Caquetá), Barrio Villa España (Quibdó, Chocó); 2) Reubicación: Predios del Arrayán y de la Argentina (Nariño, Antioquia), Resguardo Edén Cartagena (Ricaurte, Nariño), Comunidad Nasa Páez (Florencia,

“1) Mejoramiento de las condiciones de vida a través del acceso a tierras, vivienda, servicios básicos y desarrollo económico local”; “2) Fortalecimiento de organizaciones comunitarias y entidades públicas locales para que puedan asumir el liderazgo en la búsqueda de soluciones sostenibles”; y “3) Protección de la seguridad, integridad, libertad y dignidad y derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación”<sup>322</sup>.

El programa finalizaba en 2015<sup>323</sup> y actualmente (noviembre 2016) está en su fase de evaluación, no obstante, se puede comentar que esta iniciativa piloto ha dejado unos procesos iniciados en las áreas intervenidas que en muchos casos las ALs han asumido como propios. El TSI plantea la construcción de soluciones a partir de un esquema de identificación y priorización de necesidades con plena participación de la comunidad, tanto desplazada como receptora; en procesos de retorno, reubicación e integración local urbana; involucrando a las autoridades municipales y demás actores que fueran necesarios para activar las actividades a favor de las soluciones (Econometría, 2016)<sup>324</sup>. Se destaca, también, por el esfuerzo realizado para que los insumos de este programa sirvan en la construcción de la política pública de inclusión social y productiva de la población vulnerable y víctima del desplazamiento forzado que el gobierno colombiano está trabajando.

---

Caquetá), Predio El Rodeo y Las Delicias (Puerto López, Meta), 3) Retorno: Tanguí (Medio Atrato, Chocó), Lomo Central Alta Montaña (Carmen del Bolívar, Montes de María), Comunidad Chamí Puru (San José de Canelos Florencia, Caquetá).

<sup>322</sup> Ver: ACNUR (2016). *Colombia: Construyendo soluciones sostenibles TSI*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/colombia-construyendo-soluciones-sostenibles-tsi/>  
PNUD (2016). *Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/programa-construyendo-soluciones-sostenibles---tsi.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/programa-construyendo-soluciones-sostenibles---tsi.html)

UNDP-UNHCR Project Document (2012) Transitional Solutions Initiative. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-prodoc-tsi-2014.pdf>

UNDP-UNHCR: *Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – Colombia*. Página web, recuperada de: <http://tsicolombia.org/>

UNHCR-ACNUR Américas (2016) ¿Qué es TSI? Recuperado de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=PDlafekH-9k&index=19&list=PLcWbnvGj8a46SMwZdNFWwhWxEXvp9MKn>

<sup>323</sup> El 17 de diciembre de este mismo año se aprueba la Resolución 70/165 de la Asamblea General de la ONU referente a la protección y asistencia a los desplazados internos. Asamblea General (2015), Naciones Unidas, A/RES/70/165.

<sup>324</sup> Econometría S.A. (2016) *Evaluación externa del Programa Conjunto ACNUR-PNUD Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI*, Informe Final. Bogotá. Colombia, p.79.

De hecho, según el Informe Final<sup>325</sup> de evaluación del Programa, el TSI cumplió con sus objetivos iniciales al “activar procesos de articulación y suma de esfuerzos en miras a abordar los cuellos de botella identificados por las comunidades que generaban barreras para avanzar hacia una solución sostenible”.

### 4.3 La implementación de la Política Pública

#### 4.3.1. Red de Acción Pública

“Las políticas públicas concretan y materializan los resultados de las interacciones entre los diferentes actores públicos y privados” (Subirats et al 2008, p.54.). Así pues, en esta fase es de máxima relevancia analizar su interacción. Como se ha comentado, la UE cede la parte de llevar a cabo las acciones directamente, “subcontrata”<sup>326</sup> a un tercero y este actor ejerce un papel de monitoreo y acompañamiento al ejecutor propiamente del plan de acción. El enfoque aplicado para ver la interacción entre los distintos grupos se ha basado en el análisis relacional<sup>327</sup>.

En el esquema<sup>328</sup> presentado en el Anexo VIII<sup>329</sup> se pueden ver grupos de actores<sup>330</sup>: en el vértice superior se encuentran los actores públicos<sup>331</sup> que ejecutan la política, y en los inferiores, en el izquierdo los grupos-objetivo<sup>332</sup> y en el derecho los beneficiarios

---

<sup>325</sup> *Ibíd.*

<sup>326</sup> El convenio que firma la UE y la Alcaldía de Bello se llama “Contrato”.

<sup>327</sup> “Metodología que busca situar a tipo cada actor en su entorno social e identificar las fuerzas políticas, sociales y económicas a las que está expuesto, así como la intensidad de las relaciones que se crean entre los diferentes actores en función de sus intereses y recursos respectivos” Subirats et al (2008) *Op.Cit.* pp. 204-205

<sup>328</sup> Esquema adaptado (no es una réplica se adapta a la realidad que analizamos) del *Triángulo de base de actores de una política pública* desarrollada por Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varonne, Frédéric (2006, p.70), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Ruegger, 2ème édition. Zurich, Suiza. En nuestro esquema no se distingue entre actores privados y públicos, dado que hay actores públicos que son grupo-objeto.

<sup>329</sup> Ver: Anexo VIII: Triángulo de Base de los Actores de una Política Pública.

<sup>330</sup> “todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública”. Knoepfel, P, Larrue, C, Varonne, F, y Hinojosa, M. (2006, p 12.) y *Hacia un modelo de análisis de política pública operativo. Enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones.* Perspectivas Teóricas. Ciencia Política no 3. Enero-Junio 2007 (pp.6-29).

<sup>331</sup> También denominados administrativos, y comprenderían el conjunto de actores públicos implicados en la elaboración y ejecución de la política

<sup>332</sup> Lo componen “personas y/u organizaciones de tales personas, cuyo comportamiento se considera, políticamente, la causa (in) directa del problema colectivo que la política pública intenta resolver” (Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varonne, Frédéric (2006, p.69), *Op. Cit.*

finales<sup>333</sup>. Los autores Knoepfel P, Larrue. C, Varonne. F (2006, p.70) añaden un cuarto grupo, denominado terciario <sup>334</sup> que a la vez dividen en los beneficiarios <sup>335</sup> o afectados<sup>336</sup>. En este esquema añadimos un grupo llamado de apoyo que si bien podrían enmarcarse en el de beneficiarios dado que PNUD ACNUR, Fe y Alegría, Corporación Hilvanar, San Luis, TECHO, Pastoral Social, etc. pueden obtener algo positivo de las acciones, pues contribuyen en su objetivo institucional de mejorar las condiciones de vida de la población víctima del desplazamiento forzado; no obstante, se ha preferido tratarlos aparte.

Observaciones a partir del esquema de actores: 1. Entre los grupos-objeto también encontramos a la administración local pública (algunas secretarías de la Alcaldía) en tanto que ésta tiene que cambiar y re-orientar la asistencia técnica hacia la población beneficiaria; y 2. También encontramos en este grupo a los beneficiarios finales en tanto que una de las acciones es fortalecer sus capacidades de influencia política y hay una serie de acciones orientadas a este fin. Esto conlleva a que las interacciones sean más difíciles porque el mismo actor ejecutor es grupo-objeto, y por lo tanto, es difícil influir y crear un cambio de actitudes y maneras de actuar al interior de una administración pública.

A continuación, brevemente, pasamos a relatar aquellas relaciones o no relaciones que, desde mi punto de vista, han sido relevantes en las interacciones entre éstos:

- Relaciones UE con Alcaldía de Bello: fluidas y transparentes son los términos que deberían haber definido ambas relaciones. La UE quiere estar informado de la evolución de los sucesos y dificultades en la ejecución los planes de acción, a través de llamadas, visitas e informes<sup>337</sup>. No obstante, la Alcaldía no tuvo una comunicación fluida ni transparente y la UE no llevó a cabo un seguimiento

---

<sup>333</sup> Lo comprenden “las personas o grupo de personas (...) a quien el problema público afecta directamente (...) quienes padecen sus efectos negativos”. *Ibid.*

<sup>334</sup> “Compuestos por personas (y/u) organizaciones de tales personas, cuyo comportamiento se considera, políticamente, la causa (in) directa del problema colectivo que la política pública intenta resolver”. No son los destinatarios últimos de la política pero esta les afecta de manera positiva o negativa *Ibid.*

<sup>335</sup> La política les afectará de manera positiva.

<sup>336</sup> La política les afectará de manera negativa.

<sup>337</sup> El sistema de monitoreo de la UE establece un informe técnico (financiero y narrativo), que normalmente se espera a la mitad del término de la implementación de las acciones (la aprobación de éste va ligado al desembolso financiero), y un informe técnico final (financiero y narrativo) para el cierre y desembolso final de la actuación.

efectivo<sup>338</sup>. Este proyecto recibe dos<sup>339</sup> visitas por parte de la UE, en la primera si bien se observa que las acciones<sup>340</sup> estaban llevándose a cabo para replicar el TSI, también se detectaron dificultades relacionadas con el seguimiento de las reglas de actuación que fija la UE, pero este actor no toma las medidas necesarias para subsidiar el tema. Dificultades que continúan hasta el día de hoy, aunque el proyecto tendría que haber estado ya cerrado.

- Relaciones Secretaria de Gobierno y grupos-objeto:
  - Secretarías y otros departamentos de la Alcaldía. El responsable del plan de acción del proyecto era la Secretaria de Gobierno pero quién debía ejecutar las actividades era, a través de su dirección administrativa, la Unidad Municipal de Víctimas<sup>341</sup>. Intensas, compartidas y articuladas, tendrían que ser las relaciones entre las diferentes áreas dentro de la Alcaldía. Pero la apropiación, realmente, sólo fue de la Unidad Municipal de Víctimas y del subsecretario de Gobierno, y de algunas personas en algunos departamentos pero no de los demás Secretarios. Actuar en soluciones sostenibles para la población desplazada, además de necesitar el factor del tiempo (procesos de mediano y largo plazo), también pasa por “la incidencia en políticas públicas y demás instrumentos de gestión y planeación pública como los planes de desarrollo, pues ello les da sustento financiero y técnico para su implementación. Sin embargo, dicha incidencia depende también de la voluntad de los funcionarios a cargo de las entidades competentes y sensibilidad por la atención a la población víctima y vulnerable, por cuanto

---

<sup>338</sup> No efectivo en el sentido de que la UE no reparó en que las personas a cargo del proyecto presentaban dificultades en la preparación de informes así como en el seguimiento a las normas técnico-financieras para la ejecución de fondos.

<sup>339</sup> Una visita (julio 2015) por parte del entonces Jefe de Cooperación de la Delegación de la UE, Sr. Ivo Hoefkens, y el agregado de cooperación, Sr. José Luis de Francisco, y otra por parte del Oficial de la Sección Finanzas y Contratos, Sr. Wilson Correa (julio 2016). Las acciones estaban planificadas para ser realizadas del 01/02/2014 al 31/01/2016.

<sup>340</sup> Según un funcionario de la UE “se tuvo una reunión con el Comité de Impulso, con el Alcalde, se visitaron las veredas y los beneficiarios (...) se veía la comunidad detrás y daba la sensación que lo que se esperaba del proyecto “generar un mínimo *networking* del TSI para replicar en distintas comunidades estaba en marcha (...) pero cuando hablamos del informe que debían presentar empezaron a salir dificultades, que si el proyecto estuvo parado (...)”.

<sup>341</sup> Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV).

toman relevancia los ejercicios de asistencia técnica a las administraciones locales y sus funcionarios” (ACNUR y PNUD Construyendo soluciones sostenibles, 2016)<sup>342</sup>. Sin embargo, en este caso se observa una falta de voluntad política, también por parte de los funcionarios a cargo de las entidades competentes, existiendo una baja sensibilidad por la atención a la población víctima y vulnerable<sup>343</sup>.

- Los empresarios locales: la UMAV establece contactos con diferentes empresas locales para ver las posibilidades de empleo y estrategias de desarrollo económico en la zona. Esta relación es cordial pero tampoco hay voluntad por parte de este grupo de actuar activamente y contribuir a paliar la situación.
- Instituciones del gobierno nacional: como es el caso SENA, ICBF, Familias en Acción etc. que actúan en el territorio. Estas instituciones ya tienen su manera de actuar establecida con anticipación, no obstante se ha podido establecer una articulación con éstas y han participado activamente en la elaboración de los planos integrales locales.
- Relaciones Secretaria de Gobierno y los beneficiarios finales: en este caso los beneficiarios finales no tienen una fuerza política y ésta no se traduce en votos, incrementar la participación política de estos grupos es uno de los objetivos de la acción que puede, a la larga, permitir que este grupo poblacional pueda ejercer un lobby o presión política más efectivo. Es verdad que la UMAV establece un contacto efectivo, aunque en algunas áreas con más dificultad que otras va a depender de los líderes de cada área de intervención.
- Relaciones Secretaria de Gobierno y el grupo de apoyo: ACNUR y PNUD <sup>344</sup> tienen una relación de trabajo previa con la Secretaria de Gobierno, a raíz de la implementación del TSI, y de esta buena relación el ACNUR propone acrecentar las acciones en otras veredas con fondos europeos. Con las otras instituciones

---

<sup>342</sup> ACNUR y PNUD Construyendo Soluciones Sostenibles (2106), *Documento proceso de Integración local. Comunidad Granizal, Bello, Antioquia*. Bogotá. Colombia.

<sup>343</sup> Información obtenida de una entrevista abierta a funcionario PNUD.

<sup>344</sup> Carta de Intención suscrita entre la Alcaldía de Bello, PNUD y ACNUR en Septiembre de 2012 y Memorándum de Entendimiento entre ACNUR, PNUD y el Municipio de Bello en Septiembre de 2015, en donde se da continuidad al proceso iniciado

con carácter social trabajando en la zona, las relaciones son cordiales y el trabajo conjunto organizado.

También cabe destacar el papel que ha tenido el Comité de Impulso<sup>345</sup>, éste es un espacio que engloba las relaciones inter-municipales y también las interacciones con los grupo-objeto y los beneficiarios finales, y también con el grupo de apoyo. Este Comité recibe un apoyo de ACNUR y PNUD<sup>346</sup> pero estas agencias sólo apoyaron el inicio de la ejecución, después, por falta de fondos, el PNUD se retira del territorio y ACNUR disminuye su presencia. Haciéndose evidente el traspaso de capacidades y por ende la sostenibilidad del Comité. Como observaban algunos miembros del grupo de apoyo, este Comité podría haber sido el espacio para articular las acciones de una mejor manera, el “Comité de Impulso hasta la fecha ha sido subutilizado en términos de facilitar un acercamiento entre la comunidad y el sector privado. Sería el espacio ideal para asegurar que los recursos y oferta que lleva el sector privado al territorio no se desperdicien en proyectos que no responden a las prioridades de la comunidad”<sup>347</sup>.

#### Hallazgos a destacar:

1. El gobierno local obvió la fluidez de información a la UE y ésta, por su parte, no detectó esta falla a tiempo, por lo que no llevó a cabo un seguimiento efectivo sabiendo de la “debilidad de las autoridades locales colombianas en temas de cooperación”<sup>348</sup>.

---

<sup>345</sup> Comité creado por el programa TSI: “espacio en el que la Administración Municipal y la Secretaría de Gobierno con el acompañamiento de ACNUR y PNUD, sentaron las bases para trabajar temas de interés para la comunidad y articular la oferta del municipio de Bello con la Vereda”. ACNUR y PNUD Construyendo Soluciones Sostenibles (2106), *Op.Cit.*

<sup>346</sup> Como comenta un funcionario de PNUD “el gobierno local asume toda la responsabilidad de la implementación” punto muy positivo pero “el PNUD después de la visita de seguimiento de la UE no vuelve a ser invitado a los Comités (...) además el a principios 2015 PNUD se retira de la zona por falta de fondos en del proyecto del TSI y la persona contrata para este fin deja la institución. Entrevista con funcionario del PNUD en Antioquia, Octubre 2016.

<sup>347</sup> ACNUR y PNUD Construyendo Soluciones Sostenibles (2106), *Documento proceso de Integración local. Comunidad Granizal, Bello, Antioquia. Op.Cit.*

<sup>348</sup> Entrevista funcionario Unión Europea. Cabe destacar que entre 2013 y 2014 la Delegación de la Unión Europea en Colombia sufrió un proceso de reducción de personal que afectó especialmente a la Sección encargada de las Líneas Temáticas, la cual pasó de tener un equipo de cinco personas, a concentrar sus actividades en una única. Afectando, por consiguiente, la posibilidad de dar seguimiento apropiado a los proyectos en curso.

2. ACNUR y PNUD, facilitadores del proceso de desarrollo del proyecto y de la participación de la UE en el TSI, cesaron actividades y bajaron su frecuencia en Bello durante la ejecución del contrato, por lo que no cumplieron con su rol de acompañamiento y no informando al respecto a tiempo a la UE, dejando a la Alcaldía de Bello sin su necesario apoyo directo<sup>349</sup>.
3. La APC-Colombia, no aparece en el mapa de actores, o no sabía de las acciones, o no se interesó por conocer qué acciones apoyaba la UE a ALs a través de su convocatoria para reforzar sus capacidades. La APC podría haber tenido una relación directa con el municipio y servir de puente entre la UE y la Alcaldía de Bello, sobre todo en lo que se refiere al cumplimiento de las normas que rigen la ejecución de un proyecto de la UE o sobre el tipo de informes a preparar.
4. Añadir también, que entre los grupos de afectados por esta política entraban empresarios locales con intereses económicos en la zona. Algunos, particularmente, en cuestiones relacionadas con la propiedad de los terrenos, situación complicada además por la presencia de grupos armados al margen de la ley<sup>350</sup>. Sin embargo, se identifica la falta de acción, directa o indirecta, para reducir su impacto, aunque sí se establecen redes de protección en las comunidades.

#### **4.3.2 Estrategia de Implementación.**

La UE apoya en la formulación de la estrategia al Municipio de Bello, contratando a Azaí Consultores con el fin de formar a los responsables de la Alcaldía de Bello en la

---

<sup>349</sup> Llama la atención observar que la UE no aparece referida como cofinanciadora del TSI ni en los documentos de ACNUR ni en los del PNUD, como si las acciones llevadas a cabo en Bello no estuvieran relacionadas con el programa. Quizás, al no gestionar directamente los fondos, ambas agencias de la ONU, si bien habían sido las propiciadoras de la acción, no sentían la necesaria “apropiación” sobre la misma y por ello dejaron de acompañar el proceso antes de su finalización.

<sup>350</sup> Los grupos armados fuera de la ley que controlan el sector actúan como franquicias de grupos post-desmovilizados; su radio de acción comprende los barrios colindantes de la ciudad de Medellín, todos ellos al mando del grupo armado ilegal “San Pablo de Medellín”, con conexiones con el grupo post-desmovilización “La Oficina de Envigado”. Estos “combos” realizan extorsión a pequeños comerciantes entre los que se encuentran tenderos, los servicios de transporte público y de alimentos y controlan la venta ilegal de predios. Así mismo, existen sectores en los que son controladas la distribución de energía y especialmente del agua. Ver: ACNUR y PNUD Construyendo Soluciones Sostenibles (2106), *Documento proceso de Integración local. Comunidad Granizal, Bello, Antioquia. Op.Cit.* p. 5.

elaboración de proyectos, generando para la municipalidad un marco lógico que debe ser la base del proyecto a presentar. La consultoría, en primer lugar se basa en una fase de preparación, donde se cruzan las informaciones existentes (Plan de Desarrollo, Planes Operativos del TSI, las áreas de trabajo y convocatoria de la UE) y, posteriormente diseña una serie de capacitaciones acorde con los análisis. Los talleres de tres días de capacitación se llevan a cabo en el mes de Julio (2013) y el nivel de participación varía según los días, por ejemplo, el subsecretario de Gobierno, pieza clave en la ejecución del proyecto, sólo participa un día. Si bien, con anterioridad, en el Comité de Impulso del TSI, se priorizan las áreas de posible intervención y se procede a elaborar el marco lógico de las actuaciones.

Como señala la Consultora Azaí<sup>351</sup> existía una buena relación entre la AL de Bello y las agencias del ACNUR y PNUD, y “la formulación de este proyecto fue una oportunidad para acordar la necesidad de implementar mecanismos específicos de coordinación interinstitucional y la ocasión para sistematizar la experiencia de TSI en Granizal y así institucionalizarla como una buena práctica”<sup>352</sup>.

Posteriormente, el Municipio realiza, con el apoyo del ACNUR y PNUD, un proceso de valoración “de los aprendizajes importantes en materia del desplazamiento<sup>353</sup> en el municipio<sup>354</sup>, en el cual participaron funcionarios del municipio, personas de la comunidad y funcionarios de las entidades aliadas” (Municipalidad de Bello 2013)<sup>355</sup>. En este proceso se identifican las principales dificultades cuando se trabaja con víctimas del desplazamiento forzado y se construye un árbol de problemas<sup>356</sup>, resultando ser el más significativo “la baja participación y diálogo entre la población desplazada y la administración municipal” (Municipalidad de bello 2013)<sup>357</sup> situación que la Municipalidad quiere resolver, así lo asocia con uno de los componentes del TSI: Fortalecimiento de organizaciones comunitarias y entidades públicas locales para que

---

<sup>351</sup> Azaí Consultores. Proyecto Informe Final Contrato No. DCI NSAPVD/2013/320-773 *Fortalecimiento de capacidades en Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional a administraciones municipales de Agustín Codazzi, Bello, Mocoa, Soacha, Medio Atrato y Tumaco*. 31 de Julio 2013.

<sup>352</sup> *Ibíd.*

<sup>353</sup> Anexo IX. Cuadro sobre Desplazamiento Interno en el Departamento de Antioquia..

<sup>354</sup> Especialmente en la vereda del Granizal, marco del programa del TSI.

<sup>355</sup> Municipio de Bello (2013), Proyecto DCI-PVDNSA/2013/335-698 Anexo I, *Op.Cit.*

<sup>356</sup> Ver Anexo X: Árbol de Problemas

<sup>357</sup> Municipio de Bello (2013), Proyecto DCI-PVDNSA/2013/335-698 Anexo I, *Op.Cit.*

puedan asumir el liderazgo en la búsqueda de soluciones sostenibles, y construye una estrategia de ampliación de las acciones a nuevos sectores, y continúa el trabajo en la vereda del Granizal. En consecuencia, la estrategia principal será: Fortalecer las estrategias de diálogo político y soluciones sostenibles entre la administración local y la población desplazada ubicada en los sectores de La Gabriela, El Cortado, Vereda Granizal y Vereda Hato Viejo del Municipio De Bello en el marco del TSI. Este plano de acción permitirá al Municipio de Bello “manejar a su manera la implementación de la política pública respecto a los actores privados a los que destina la política” (Subirats et al, 2008, pp.194)

Resumen del Marco lógico:

Objetivo general	Objetivos específicos	Componente
Fortalecer las estrategias de soluciones sostenibles y diálogo político para la población desplazada ubicada en los sectores de La Gabriela, El Cortado, Vereda Granizal Y Vereda Hato Viejo del Municipio De Bello en el marco del TSI.	Generar procesos de fortalecimiento institucional y comunitario a través de nodos de participación y diálogo político de la población desplazada en los sectores a intervenir.	Fortalecimiento comunitario e institucional
	Promover estrategias de desarrollo económico y regulación de tierras con la población desplazada asentada en la vereda granizal.	Mejoramiento de la calidad de vida
	Formular el Plan De Integración Local para los sectores a intervenir.	Protección de derechos
	Implementar un sistema de visibilización y sistematización de la acción.	Esta sería transversal a la ejecución de la acción

En el marco lógico<sup>358</sup> del proyecto y en proyecto mismo se describe específicamente la estrategia a seguir: el objetivo general, los específicos de la acción, las actividades (proceso de formación y acciones de integración comunitaria, acciones de visibilización comunitaria, diagnóstico de cada sector, videos y publicación de sistematización, elaboración y coordinación de los planes de integración local de cada uno de los sectores), los resultados (4 grupos nodales que lideran la participación en cada sector, una coordinación eficiente y líder en cada sector una sistematización, 4 documentos de

<sup>358</sup> Anexo XI: marco lógico del proyecto - Municipio de Bello (2013). Proyecto DCI-PVDNSA/2013/335-698 Anexo I, *Op.Cit.*

análisis y seguimiento a la situación de cada uno de los sectores y dos avances de gestión con respecto al tema de regularización de tierras y desarrollo económico de la Vereda Granizal), los beneficiarios directos (población desplazada que habita en los sectores de La Gabriela, El Cortado, Vereda Granizal y Vereda Hato Viejo del Municipio de Bello, aproximadamente unas 30.000 personas), los recursos humanos (coordinador general, auxiliar administrativo, cuatro profesionales en el terreno, cuatro técnicos sociales y un técnico en comunicaciones, los recursos físicos (sede coordinación, sedes terreno, puestos de trabajo equipados, transporte, apoyo audiovisual y equipo de comunicaciones, recursos financieros (€654.559), planificación temporal de las acciones distribuidas en los 24 meses que ejecución, sostenibilidad financiera y social de la acción.

La estrategia de implementación preparada por la Alcaldía se envía a la Delegación de la UE para su aprobación. En diciembre del 2013 fue aprobada por la UE porque “permite establecer un nexo entre las normas generales y abstractas del PPA, y los actos individuales y concretos de la implementación” (Subirats et al, 2008, pp 192), es decir, entraba dentro de los parámetros de la programación y acto de actuación político-administrativo, definidos con anterioridad. De esta manera, la UE decide ejecutar a través de la Alcaldía de Bello su política de atención a la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia y para ello la estrategia se basa en la ejecución de uno de los ejes de intervención del programa construyendo soluciones sostenibles para la población desplazada.

Hallazgo a destacar:

1. La estrategia de implementación tiene lógica y está bien construida y debería asentar las bases para una buena ejecución. Además, se ha identificado que para su construcción utiliza el modelo up-bottom (árbol de problemas con los actores implicados). No obstante, esta estrategia se basa en una hipótesis pre-establecida: en tener ya unas capacidades instaladas en el municipio por las actuaciones previas del programa TSI, aunque cuando las agencias responsables de los programas salen o disminuyen su presencia en el territorio, se revela que esta asunción no es del todo cierta.

### 4.3.3 Los Actos de Implementación

El encargado de la ejecución del plan de acción era la Secretaria de Gobierno a través de su Dirección de Administración de Atención a las Víctimas, creando, así, una relación directa y específica entre esta Secretaría y las personas que constituyen los grupos-objetivo de la política pública (Subirats et all, 2008, p.200). Así, en los actos de implementación, se debe observar qué se pretendía conseguir y si se ha conseguido. Siguiendo esta lógica el proyecto se ejecuta en base a cuatro ejes de trabajo<sup>359</sup>:

1) Generar procesos de fortalecimiento institucional y comunitario a través de nodos de participación y diálogo político de la población desplazada en los sectores a intervenir. Se constituyeron cuatro grupos nodales que lideran la participación en cada sector, no obstante su fortaleza depende de sus líderes y de la dinamización por parte del UMAV.

2) Formular el Plan de Integración Local para los sectores a intervenir. Estos planes “son una ruta de trabajo para la Administración Municipal y de las instituciones públicas, privadas y ONG`S que realizan presencia en el sector y trabajan en pro de las víctimas”<sup>360</sup> (Unidad Municipal de Atención Víctimas, 2015, pp.8). Elaboración de cuatro documentos de análisis y seguimiento de cada uno de los sectores. Estos documentos son muy válidos para tener una imagen sobre la situación en concreto, siendo el último componente el que indica qué acciones se deben llevar a término para encaminar soluciones sostenibles para la población desplazada. No obstante, faltaría un componente en donde se analizará la viabilidad de éstos, qué es posible y qué no es posible llevar a cabo.

3) Promover estrategias de desarrollo económico y regulación de tierras con la población desplazada asentada en la vereda Granizal. En este sentido, se pretendía avanzar con dos casos pero realmente lo que se consiguió es hacer un levantamiento de cada área sobre cómo está la situación. Respecto a las estrategias de desarrollo económico, se llevaron a cabo una serie de reuniones con los empresarios de la zona para ver las posibilidades, pero el déficit de formación de los desplazados es una dificultad al respecto. También se empezó un levantamiento de

---

<sup>359</sup> Como detalla el plan de acciones presentado en el apartado anterior.

<sup>360</sup> Unidad Municipal de Atención a Víctimas, 2015, *Plan Integración Local Vereda Hato Viejo*. Municipio de Bello. Colombia.

la información para analizar las posibles iniciativas de micro-emprendimientos en las áreas de intervención pero no se llegó a una ejecución práctica.

4) Implementar un sistema de visibilización y sistematización de la acción. Esta acción tuvo muy pocos avances y no se consiguió llevar a cabo una clara visibilización ni hubo logros en la sistematización de las acciones.

#### Hallazgos a subrayar:

1. En un principio el proyecto no debería haber tenido grandes dificultades en replicar unas acciones y decisiones que se llevaron ya, con anterioridad, a cabo en la vereda del Granizal. El municipio y los demás actores involucrados conocían de primera mano los retos y las dificultades de la actuación fruto de la experiencia anterior. Además, el proyecto consta de una buena justificación y de un marco lógico claro y realizable. El trabajo con la Comunidad se empezó con el levantamiento de los planes integrales de actuación<sup>361</sup>, herramienta<sup>362</sup> que sirve para identificar las necesidades de las comunidades, de las ofertas que ya existen y de aquellas que todavía carecen. Sólo se necesita articulación entre las distintas instituciones (ICBF, Defensoría del pueblo, etc..) que prestan los servicios básicos en las comunidades, mejorar los existentes y planificar cómo suministrar aquellos servicios básicos inexistentes (alcantarillado y acueducto, recolección basura e instalación eléctrica). No obstante, hay un tema que en los cuatro planes<sup>363</sup> se ha identificado bien pero que no se ha podido dar una solución: la situación jurídica de la regularización de las tierras<sup>364</sup> o asentamientos donde la población desplazada y las comunidades viven. Las causas con múltiples, por ejemplo en la vereda de El Cortado existen una serie de temas legales<sup>365</sup>, además de la tipografía del terreno

---

<sup>361</sup> Estos planes se basan en: 1. Levantamiento necesidades, 2. Mapeo Actores, 3. Sistematización Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) y 4. Plan Integral

<sup>362</sup> Esta herramienta sigue el modelo up-bottom dado que son los distintos actores de la comunidad que identifican sus necesidades.

<sup>363</sup> El que ha tenido menos dificultad es la vereda del Hato Viejo y parece ser que va la solución no es problemática pero en la finalización de las acciones todavía no se había solucionado.

<sup>364</sup> Las tres modalidades identificadas son: protección individual y colectiva de los predios, la legalización de tierras y la titulación de las tierras.

<sup>365</sup> Hay interpuesta un acción popular y también existe un pleito pendiente con una explotación minera que reclama el uso del suelo.

(riesgo de deslizamientos) y del uso del suelo en la zona registrado en el Plan de Organización Territorial (POT) Municipal<sup>366</sup>. A éstas complejidades técnicas deben sumarse los “intereses privados (...) y los intereses de los actores armados que controlan la venta de lotes”<sup>367</sup>, situaciones que el TSI identificó correctamente en sus informes<sup>368</sup>. Es difícil que las familias se apropien del territorio sino tienen seguridad legal de que no les van a echar (título de propiedad individual o colectivo) y, a la vez, si no hay unos servicios básicos no hay posibilidad de legalización.

A diferencia del TSI, en las acciones programadas no se contemplaba un componente de redes de protección y derechos (importantes si vas a trabajar en el aspecto de legalización de la propiedad), ni de apoyo psicosocial para ayudar a la población a superar sus traumas y poder accionar mejor en su día a día.

#### 4.4 Observaciones finales

Con la finalidad de concluir este apartado de la programación y de la implementación de la política pública, se analiza la totalidad de su intervención bajo los seis parámetros establecidos por Subirats (Subirats et al, 2008 pp.187) como factores explicativos:

- *El Programa de actuación Político-Administrativo:* En nuestro caso es el ICD y el Programa Temático Actores No Estatales y Autoridades Locales. En este sentido, se considera que el programa está bien enmarcado y constituido, no presentando ningún obstáculo para su implementación. Los AAPs presentan la flexibilidad suficiente para adaptarlo a diferentes realidades.

---

<sup>366</sup> Según el cual los terrenos están destinados a la conservación ambiental y explotación minera. Unidad Municipal de Atención a Víctimas (2015). *Plan Integración Local El Cortado*. Municipio de Bello, Colombia.

<sup>367</sup> Econometría S.A. (2016) *Evaluación externa del Programa Conjunto ACNUR-PNUD Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI, Op.Cit.*

<sup>368</sup> “se ha puesto de manifiesto un riesgo, a través de las entrevistas y de los informes del TSI, que la presencia de actores armados en el territorio ha impactado de manera contraproducente al proyecto, sobretodo en el tema de la legalización de las tierras condición de seguridad en la zona por eso están importante el componente de redes de protección y derechos” ACNUR y PNUD (2016). *Documentación Proceso de Integración Local. Comunidad Granizal, Bello, Antioquia. Op.Cit.*

- *El Acuerdo de Actuación Política Administrativa*<sup>369</sup>: Se puede afirmar que es coherente, no obstante, nos preguntamos si es pertinente el modelo que se utiliza. Según un funcionario de la UE, “las peores experiencias de la cooperación que se ha tenido en la Comisión en Colombia ha sido con los proyectos de las ALs, son muy difíciles de sacar adelante técnicamente y en consecuencia la UE debería reflexionar sobre las convocatorias a ALs”. Como se ha comentado anteriormente, en los últimos años los fondos destinados a estos actores públicos, cruciales para el desarrollo de los territorios colombianos, no han sido ejecutados (o lo han sido incorrectamente).

Las convocatorias de ALs son adaptables en cuanto a su construcción pero las instituciones locales no tienen la flexibilidad que tienen los ANE en cuanto a su ejecución, existiendo unos factores que limitan su actuación:

1. Plazo de formulación: Como comenta el informe de Azaí Consultores<sup>370</sup>, los plazos de formulación de lo que sería la “estrategia de implementación” y los “planes de acción” (el proyecto), son muy ajustados. “(E)ntre el momento en que se estableció el primer contacto con los municipios y el plazo máximo para radicar las propuestas ante la Delegación de la Unión Europea, había 21 días laborales”<sup>371</sup>. Además, la información para la construcción de la estrategia, está fragmentada en diferentes oficinas de la Alcaldía y para ello se necesita tiempo.
2. Baja capacidad de las ALs en la formulación de proyectos en general y de la UE en particular: Como apunta Azaí Consultores, las ALs presentan “(f)uncionarios con poca o ninguna experiencia en formulación de proyectos, funcionarios con obligaciones impostergables en otras áreas, que no podían dedicarse exclusivamente a la formulación de la propuesta dada la carga laboral que tienen”<sup>372</sup>. Además, existe un desconocimiento por parte de la ALs de las diferentes flexibilidades que permite la normatividad colombiana, mecanismos que ha desarrollado el Gobierno central, y especialmente la APC, para facilitar la

---

<sup>369</sup> Este factor aquí se interpreta desde una perspectiva de la APA propiamente dicha, no como los (autores Subirats et al 2008, pp.187) lo plantean como el análisis a la “capacidad de gestionar las redes de acción popular”.

<sup>370</sup> Azaí Consultores. Proyecto Informe Final Contrato No. DCI NSAPVD/2013/320-773. *Op.Cit.*

<sup>371</sup> *Ibíd.*

<sup>372</sup> *Ibíd.*

incorporación de los fondos de cooperación en los presupuestos y sobre las normas de cooperación. Normalmente, “cuando hay una duda sobre la gestión es la parte legal del municipio quién se impone y así se complican las dificultades y se ven implicados en esta burocracia y no saben cómo salir”<sup>373</sup>.

3. Consecución de la Contrapartida: Dificultad de obtener los recursos de contrapartida, no porque no se dispongan de recursos públicos locales o de otros actores, sino porque “los procesos se ven limitados por el tiempo disponible para hacer la gestión”<sup>374</sup>. Como explica Azaí Consultores:

“Cuando se trata de recursos públicos, los municipios deben cumplir con un determinado trámite que implica la formulación e inscripción del proyecto, antes de poder contar con un Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Ello, siempre y cuando exista algún rubro del presupuesto al que puedan sumar el proyecto (los presupuestos municipales deben ser presentados al gobierno nacional por los municipios 8 meses antes de la vigencia presupuestal para la que son aprobados). Conseguir recursos de contrapartida con la APC-Colombia, exige un trámite que puede durar entre 3 y 8 meses”.

Así, una opción podría ser que la UE se plantee construcciones de programas más a largo plazo, planeados con la anticipación necesaria para que las ALs puedan adaptarse de mejor manera. Otra es la financiación de otros actores en el territorio para que trabajen con las ALs, pero en este caso surge la duda de la apropiación y el tema de dejar capacidades instaladas en las ALs.

- *El peso económico, político y social de los grupos-objeto*: La capacidad de influencia del grupo-objeto determinará positivamente o negativamente la ejecución de las acciones. En este caso, una gran parte del grupo-objetivo es la propia administración pública local, la cual, en consecuencia, tiene el poder de decidir hacer o no hacer. Toda la jurisprudencia para la atención a la población desplazada está disponible y las herramientas, caso TSI, también, sólo falta voluntad política de los políticos y de los funcionarios.

---

<sup>373</sup> Entrevista funcionario de la UE.

<sup>374</sup> Azaí Consultores. Proyecto Informe Final Contrato No. DCI NSAPVD/2013/320-773. *Op.Cit.*

- *Las variables de “situación”*: Las elecciones municipales, celebradas en octubre 2015, resultando en un cambio de alcalde<sup>375</sup> y equipo de gobierno, tuvieron un efecto negativo sobre la ejecución de los planes de acción. El factor elecciones normalmente tiene un impacto en la ejecución de las acciones en un territorio, dado que se paraliza toda la actividad no considerada de emergencia hasta la entrada del nuevo equipo de gobierno, y se puede considerar que antes de reiniciar con éstas necesitan de una aproximación al tema para decidir si es importante o no en su programa. Este es un elemento que tendría que ser tomado en cuenta por la UE a la hora de definir la APA.
- *La visión top-bottom o bottom-up*: Como se ha destacado anteriormente, la construcción de la estrategia de implementación parte de la perspectiva *bottom-up* dado que incorpora las aportaciones de los beneficiarios directos y es una construcción a partir de la comunidad para apropiarlos desde un primer momento. No obstante, como bien indica en la explicación de la Convocatoria, fueron el ACNUR y el PNUD quienes se aproximaron a la UE para indicarle en que territorios se podría trabajar lo que representa un modelo *top-bottom*.
- *Implementation game*: Este analiza la interacción de los actores<sup>376</sup>, desde la programación hasta la ejecución (Subirats et al 2008, PP.191). En este estudio se ha podido ver que en la relación entre los grupos de actores es importante, dado que depende de esta interacción el resultado de las acciones, por ejemplo: la no consideración de los grupos armados ilegales o algunos de los intereses privados de empresas en la zona como actor afectado, ha influenciado negativamente una de las acciones a llevar a cabo como es la regulación de tierras. Por eso es importante llevar a cabo un mapeo correcto y completo de los actores, de sus intereses, etc.

---

<sup>375</sup> El alcalde Sr.Carlos Alirio Muñoz López, responsable último de la ejecución de los planes de acción, fue reemplazado por Sr.César Augusto Suárez Mira.

<sup>376</sup> Los que quieren cambiar las reglas, los que no participan, etc.

## 5. Conclusiones

En el 2016, la UE sufre un duro revés a su modelo de integración<sup>377</sup>, que lleva en crisis desde las últimas adhesiones<sup>378</sup>. Este proceso, todavía inconcluso y controvertido, pone de manifiesto retos, limitaciones pero también las capacidades de un modelo todavía en construcción. Así, si bien la política económica de la UE alcanzó ya la mayoría de edad, no se puede afirmar lo mismo de la política exterior. La UE quiere a toda costa tener un papel relevante y un poder de decisión en la sistema internacional actual, y tanto el Tratado de Maastricht, como el Tratado de Ámsterdam crearon mecanismos para avanzar hacia ello, que el Tratado de Lisboa actualiza “(a)ctivando el debate de cómo convertir a la UE en un actor más integrado y completo, con una sola voz y coherente en los asuntos internacionales” (Furness. M, 2016)<sup>379</sup>. Pero no es suficiente, y los casos de Ucrania, Libia, Siria, etc., así lo demostrarían.

Ciertamente, la UE lleva veinticuatro años intentando ser un actor con peso en la “gobernanza global” (Esther Barbé, 2014 p.7). ¿A qué se debe entonces este “lento avance” de la política exterior europea?

Desde la teoría, generalmente explican este aspecto como el triunfo del intergubernamentalista frente al (neo)federalismo, “(l)os Estados-naciones no han perdido poder sino que se ha creado un super-gobierno europeo controlado por los poderes y burocracias nacionales”<sup>380</sup>. Resultado de la falta de voluntad política o, todavía, de confianza de los 28 Estados versus la organización, para ceder soberanía en esta materia de relaciones exteriores.

Esta disputa entre las dos corrientes mayoritarias de la integración europea también tiene reflejo en el trabajo diario al interior de la UE entre el SEAE y la DG DEVCO y

---

<sup>377</sup> En Junio de 2016 los ciudadanos del Reino Unido deciden salirse de la UE, proceso conocido como “Brexit”.

<sup>378</sup> De hecho la Comisión Juncker anunció en 2014 que no habría nuevas adhesiones, al menos, hasta 2019. Ver: The Juncker Commission: no further EU enlargement (Septiembre 2014) *New Europe*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://www.neweurope.eu/article/juncker-commission-no-further-eu-enlargement/>

<sup>379</sup> Bondenstein, T., Jorg, F & Furness, M. (2016). European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis, *Development Policy Review*, Overseas Development Institute, Wiley Online Library, EUA. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12189/full>

<sup>380</sup> Pastrana y Aponte (2006). *Op.Cit.*

DG-ECHO. Aunque ésta no pone en duda el relevante papel que la UE tiene en la agenda de desarrollo global. De hecho, estudios recientes muestran que el impacto de la UE en las reformas del establecimiento de la agenda de los países en desarrollo es mucho más fuerte que el de cualquier solo donante bilateral (Custer, S. Rice, Z. Masaki, T. Latourell, R. y Parks, B., 2015)<sup>381</sup>.

La Cooperación al Desarrollo de la UE realmente ha avanzado para adaptarse a la nueva realidad y paradigma de la cooperación al desarrollo, que ha sufrido grandes cambios y avances desde el año 2000, cuando el número de personas viviendo en la pobreza absoluta se ha reducido a la mitad<sup>382</sup>, fruto de una actuación más coordinada y, según la ONU,<sup>383</sup> de la ampliación de las áreas tradiciones de ayuda al desarrollo: medioambiente sostenible, cambio climático, seguridad internacional, migración, gobernanza, y muchas otras áreas definidas como bienes públicos globales que están abarcando la cooperación mundial.

Como se ha presentado, la UE ha desarrollado múltiples instrumentos y mecanismos para ejecutar su política de cooperación, convirtiéndose con los años, de esta manera, en el principal donante de fondos de ayuda al desarrollo. En este sentido, entre el período 2002-2017, la UE destina €1.500,00 <sup>384</sup> millones de euros de fondos programables en construcción de paz en Colombia. Esta cifra, nada despreciable, tiene incorporada los €95 millones previstos por el Fondo Fiduciario<sup>385</sup> procedentes del paquete de cooperación que la UE acaba de aprobar para la implementación del acuerdo de paz. Este apoyo comprende, también, €400 millones procedentes del BEI y

---

<sup>381</sup> Custer, S.; Rice, Z.; Masaki, T.; Latourell, R. and Parks, B. (2015) *Listening to Leaders: Which Development Partners Do They Prefer and Why?* Williamsburg, EUA. Recuperado de: [http://aiddata.org/sites/default/files/publication\\_full\\_2.pdf](http://aiddata.org/sites/default/files/publication_full_2.pdf).

<sup>382</sup> "A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000": Naciones Unidas (2015), *Objetivos del Milenio. Informe 2015*. New York. EUA.

<sup>383</sup> United Nations (2014), *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*. Sustainable Development Knowledge Platform <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>

<sup>384</sup> Esta cifra incorpora los € 550 millones invertidos por parte de la UE y los €950 millones por parte de los Estados miembros. Ver Anexo XII, SEAE (2016). *EU Trust Fund for Colombia*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/16984/eu-trust-fund-colombia\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/16984/eu-trust-fund-colombia_es)

<sup>385</sup> Mecanismo que se utiliza la Comisión Europea en el ámbito de la cooperación al desarrollo para reunir grandes sumas de dinero procedentes de diferentes donantes. En este caso diecinueve países de la UE han contribuido a este fondo, aprobado en Bruselas el 12 de diciembre de 2016.

€85 millones de la cooperación en curso 2014-2017 y del Instrumento de contribución a la Estabilidad y la Paz en apoyo a desminado, cambio climático, desarrollo sostenible, etc.<sup>386</sup> El gobierno colombiano ha pedido a la UE que el fondo se destine al primer componente del Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera<sup>387</sup>, la Reforma rural integral. Todavía falta por concretizar muchos matices: cómo se realizará, quién o quiénes van a ser los responsables de su ejecución, qué zonas se van a beneficiar, etc. Como me indicaba un funcionario europeo “a estas alturas todo sigue siendo muy vago y difuso”, aunque el Presidente Santos anunció la existencia de dos programas de desarrollo rural territorial para la paz<sup>388</sup> ya listos para su ejecución con apoyo europeo: “Amazonía joven” y “Zona Pacífica”.

Como señala la misma fuente, “un equipo de formuladores han estado trabajando día y noche” sobre propuestas concretas, aunque, todavía son muchas las incógnitas abiertas para la gestión de un presupuesto tan elevado, que la UE deberá invertir para “ayudar... a erradicar la pobreza de forma sostenible, darle nuevas oportunidades al pueblo colombiano y garantizar una paz duradera”<sup>389</sup>.

Sin embargo, se puede afirmar que esta intervención de la cooperación al desarrollo europea es *ad hoc*, dado que está previsto que la UE reduzca, considerablemente, en breve su ayuda al desarrollo<sup>390</sup> programable para Colombia, pues este país se “gradúa” y pasa a ser considerado un país de renta media-alta para la UE a partir de 2017. Lo que significa, en principio, el final de la ayuda bilateral y la concentración de los esfuerzos de cooperación en las Líneas Temáticas<sup>391</sup>.

---

<sup>386</sup> SEAE (2016). *Firma del Fondo Fiduciario para la Paz en Colombia*. Bruselas, Bélgica. Video: [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/17012/signature-eu-trust-fund-peace-colombia\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/17012/signature-eu-trust-fund-peace-colombia_es)

<sup>387</sup> Colombia (2016). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

<sup>388</sup> Ver intervención del Presidente J.Manuel Santos en la firma del fondo fiduciario, Bruselas 12 de diciembre 2016. SEAE (2016). *Firma del Fondo Fiduciario para la Paz en Colombia*. Video: *Op.Cit.*

<sup>389</sup> Declaraciones del Comisario Europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo, Sr.Neven Mimica, Presidencia de la República de Colombia (2016). *Unión Europea acompañará cada paso del posconflicto en Colombia -Esperamos primeras acciones del Fondo Fiduciario para Colombia en febrero próximo, dijo el Comisario Europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161215-Union-Europea-acompanara-cada-paso-del-posconflicto-en-Colombia>

<sup>390</sup> El actual programa indicativo plurianual (PIP) para Colombia es del 2014-2017.

<sup>391</sup> EIDHR, CSO-LA, Medio Ambiente, etc.

Por lo tanto, dada la suma prevista a destinar en este período de post-conflicto y conociendo que ésta va a ser reducida drásticamente después, es de vital importancia que los fondos actuales y los que van a invertirse tengan el mayor impacto posible.

El fondo fiduciario, que entrará en vigor en Febrero del 2017, es un instrumento absolutamente flexible y se podrán utilizar todas las modalidades de cooperación de la UE (cooperación delegada, bilateral, convocatorias abiertas a ONGs, etc.). Está previsto que se constituya un Comité en Bruselas<sup>392</sup> para la definición de la estrategia macro y un Comité Técnico en Bogotá<sup>393</sup> que será el encargado de adaptar esta estrategia anualmente y de negociar técnica y políticamente con el Gobierno colombiano las áreas y formas de ejecución. Este instrumento también prevé procedimientos de emergencia, que le otorgan un carácter más flexible que otros fondos de cooperación. Aunque, éstos seguirán sujetos a la Guía Práctica<sup>394</sup> de la UE y, en último término, se deberá rendir cuentas al Parlamento Europeo y a los ciudadanos de los Estados miembros.

También se desconoce el papel que van a jugar las ALs en todo este proceso. Como se ha visto, las ALs tienen un rol primordial como agentes de desarrollo en sus territorios y la UE reconoce a estos actores y los apoya. “Las ALs son responsables de la Paz y tienen responsabilidades de lograr la Paz”<sup>395</sup>, pero, en el periodo de negociaciones se prescindió de éstos, aunque no debería ocurrir lo mismo al respecto de la ejecución de los acuerdos. Desde este punto de vista, la UE debe asegurar que los proyectos que va a apoyar se elaboren de manera participativa desde los territorios, con la contribución efectiva e incluyente de las ALs.

---

<sup>392</sup> Constituido por la DG-DEVCO, SEAS y representantes de los Estados miembros.

<sup>393</sup> Presidido por la Embajadora Jefe de la Delegación UE en Bogotá, con el Jefe de Cooperación como secretario técnico, representantes de las delegaciones miembros de la UE y representantes del gobierno nombrados para este fin.

<sup>394</sup> Es la Guía Práctica que explica los procedimientos contractuales aplicables a todas las acciones exteriores de la UE financiadas con cargo al presupuesto general de la misma («el presupuesto de la UE») y al Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Ver: Comisión Europea (2016). *PRAG*. Bruselas, Bélgica. Recuperada de: [http://ec.europa.eu/europeaid/prag/?header\\_description=DEVCO+Prag+to+financial+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header\\_keywords=ePrag%2C+europa](http://ec.europa.eu/europeaid/prag/?header_description=DEVCO+Prag+to+financial+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header_keywords=ePrag%2C+europa)

<sup>395</sup> Entrevista con personal del PNUD.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que, aproximadamente, el 12%<sup>396</sup> de la población total del país ha sido víctima de desplazamiento interno. Por lo tanto, es una cuestión que ha de estar muy presente a la hora de identificar acciones a ejecutar en los territorios. En el terreno y en la práctica, el trabajo en desarrollo rural integral va a tener que interrelacionarse con víctimas, etc.<sup>397</sup>. El tema de víctimas deberá tener un enfoque transversal también en los otros componentes, especialmente en el componente uno y en lo que se refiere al desplazamiento forzado. Se necesita buscar soluciones integrales para esta población, mediante la integración local urbana, el retorno al lugar de origen y/o la reubicación espacial, buscando restablecer sus derechos plenamente. El trabajo desarrollado destaca la complejidad de la política de cooperación al desarrollo de la UE, con la intervención de múltiples actores, diferentes niveles de gobierno, distintos grupos de beneficiarios y una cantidad de recursos humanos y financieros importantes. A través del caso de estudio se ha podido observar algunas de las dificultades que existen en la ejecución de los planes de acción en el territorio, tanto por el lado de la UE como de las ALs. A continuación, a raíz de ésta y aplicando la metodología anteriormente mencionada sobre políticas públicas en relación a programas y proyectos de la UE, se darán una serie de recomendaciones que podrían ser útiles a la Delegación de la Unión Europea en Colombia, a la hora de ejecutar sus fondos de cooperación al desarrollo, contribuyendo a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

### **Recomendaciones:**

Como señala un funcionario de la UE durante el proceso de entrevistas relacionadas con este trabajo, “los temas de cooperación arrancan con una reflexión técnica y terminan en una reflexión administrativa”:

1. *Seguimiento y monitoreo*: En relación al estudio de caso analizado, uno de los elementos en los que la UE ha demostrado poseer dificultades durante la implementación de la política pública de la población víctima del desplazamiento forzado ha sido el seguimiento y monitoreo. En este caso, la UE debería revisar

---

<sup>396</sup> Atendiendo que Colombia, en cifras globales, tiene una población de 47 millones de habitantes y existen 6 millones de población desplazada.

<sup>397</sup> Lo mismo se puede afirmar para otros componentes como la solución al problema de las drogas ilícitas, garantías a la seguridad, etc.

los mecanismos existentes para llevar a cabo un seguimiento y monitoreo efectivo de la ejecución de los planes de acción/proceso, dado que los recursos humanos que dispone la Delegación no son suficientes. Las evaluaciones a medio término son efectivas pero se debe llevar un monitoreo y acompañamiento más cercano. Diseñar instrumentos que sirvan para retroalimentar y modificar las acciones, más allá del modelo ROM<sup>398</sup>.

2. *Uso efectivo de los mecanismos de apoyo existentes:* En relación a la recomendación anterior, cabe apuntar que la UE posee una figura interesante en sus AAPs de la línea de Actores No Estatales y Autoridades Locales, que son las Medidas de Apoyo o “*Support Measures*” en inglés, que permiten el uso de hasta un 5% de los fondos de la convocatoria<sup>399</sup> para apoyar la implementación de las acciones seleccionadas. De hecho, de este fondo se pagó el proceso de formación ejecutado por Azaí Consultores referido durante el estudio de caso. Sin embargo, dadas las limitaciones de personal, la Delegación podría haber ido más allá y apoyar un proceso de seguimiento externo (de asistencia técnica) que habría limitado las dificultades mencionadas. En el futuro, de hecho, la UE debería pensar en cómo utilizar de una manera más eficiente este monto económico y en caso de trabajar con ALs buscar la manera de que ejecuten acompañados de ayuda técnica cualificada.

---

<sup>398</sup> ROM o *Results Oriented Monitoring*, es la metodología utilizada por la UE de cara a monitorear de manera externa su cooperación. ROM is definida por la página web Capacity4Development de DEVCO como “*Results-Oriented-Monitoring (ROM) is an independent review of EU funded external interventions. It provides a brief snapshot on the implementation of an intervention at a given moment. It serves not only as a support tool for project management by informing stakeholders about the performance of a specific intervention, but also contributes lessons learnt for further programming, design and implementation of interventions*”. Capacity4Development (2016): *What is ROM?*, Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom#sthash.vnO1nt0w.dpuf>

<sup>399</sup> “4. *Support measures Monitoring and follow up missions by the staff or external consultants of the Commission will be conducted regularly. Close information links will be maintained between European Commission headquarters and European Union Delegations. For in-country interventions, EU Delegations will be able to spend up to 5% of the respective annual operational country allocation for support measures accompanying the implementation of this component of objective 1 of the thematic programme. Those accompanying support measures must cover activities of direct benefit to the organisations/partners targeted by the country programme, such as consultation sessions, information sessions on Calls for Proposals, support for "Potential Applicant Data Online Registration" (PADOR), local mapping studies, training seminars and workshops related to the programme, capitalisation studies, programme evaluations at country level and/or other activities focusing the strengthening of actors*”. European Commission (2014). *NSA-LA AAP 2014 – Annexes*. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2013/af\\_aap\\_2013\\_dci-nsa.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2013/af_aap_2013_dci-nsa.pdf)

3. *Experiencias piloto para el primer año y focalización*: Una de las experiencias positivas del TSI es el haber centrado su trabajo en unas áreas geográficas concretas, implementando experiencias piloto, de las que tanto el ACNUR como el PNUD y otros actores locales y nacionales, han sacado conclusiones y lecciones aprendidas para posteriormente replicarlas. En este sentido, las zonas de intervención del acuerdo de paz son extensas y diversas, y el desarrollo rural integra diferentes componentes, por eso se recomienda a la UE empezar con experiencias piloto que reduzcan el área de intervención (no macro zonas) y que focalicen a la población objeto, teniendo en cuenta las peculiaridades de las poblaciones de las distintas regiones del país.
4. *Las acciones no pueden ser una oferta institucional asistencialista*: Como el TSI apunta en su título, las soluciones han de ser “sostenibles”. Por lo tanto hay que huir de acciones que terminen aumentando la cifra de familias receptoras de programas de asistencia social, como por ejemplo Familias en Acción<sup>400</sup> para satisfacer el acceso a los bienes básicos.
5. *Construcción efectiva de la estrategia y planes de acción desde las comunidades y establecer instrumentos para una articulación local práctica*: Las comunidades locales son las que deben apropiarse de los planes de acción y para ello se debe construir con éstas tanto la estrategia de implementación (el cómo) como los planes de acción a llevar a cabo (el qué). Sino, éstas no se empoderan, no participan y las acciones van a carecer de sostenibilidad alguna. Como se ha constatado, tanto la estrategia y los planes de acción se deben construir de “abajo-arriba”, sirviendo para que, al mismo tiempo, las comunidades conozcan sus límites y potencialidades. Además, la articulación territorial es uno de los aspectos más difíciles a llevar a cabo, así que o es efectiva o va a influenciar de manera negativa en la acción. Para ello son importantes los Comités de articulación, pero acotando el número de participantes y su número, además de sus funciones. Particularmente

---

<sup>400</sup> Como dice el DPS, Más Familias en Acción “es el programa de Prosperidad Social que ofrece a todas aquellas familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que requieren un apoyo económico para tener una alimentación saludable, controles de crecimiento y desarrollo a tiempo y permanencia en el sistema escolar”. DPS (2016). *Más Familias en Acción*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>

importante, es el garantizar la disseminación de información de manera adecuada entre todos los actores, para socializar o compartir en qué momento se encuentra la acción, los resultados obtenidos hasta el momento, etc.

6. *Grupo de Actores afectados por las acciones:* Como se ha visto en este análisis, se debe tener en cuenta al grupo de actores afectados en las políticas directa o indirectamente, diferentes a los grupos-objeto, dado que sino su influencia en la ejecución de la acción determinará el resultado de la misma. Particularmente, en cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad, tanto los intereses privados como los grupos armados ilegales, u otros actores, no son únicamente riesgos, sino actores importantes a tener en cuenta.
7. *Factor Tiempo vs factor proyecto:* Las acciones que se quieren llevar a cabo son parte de procesos que van a necesitar de un tiempo y un proceso de acompañamiento a mediano y largo plazo, pero la UE tiene un “tiempo” para ejecutar estos recursos diferente, acotado. Factores no siempre complementarios, a los que la UE deberá buscar un equilibrio.
8. *Factor de situación:* En Colombia se van a celebrar elecciones presidenciales en 2018 y elecciones locales en 2019, ambas coinciden justo en medio de la ejecución de los nuevos fondos UE. Se debe minimizar el impacto que éstas pueden tener desde: la prevención del uso de acciones y fondos con fines partidistas, hasta la búsqueda de garantías a la ejecución de las acciones pues puede haber cambio de interlocutores a todos los niveles, incluyendo la coordinación de los tiempos políticos, con los tiempos de ejecución de los proyectos (circunstancia que no debe ser confundida con el punto 7).

## Anexo I: Unión Europea y Construcción de Paz

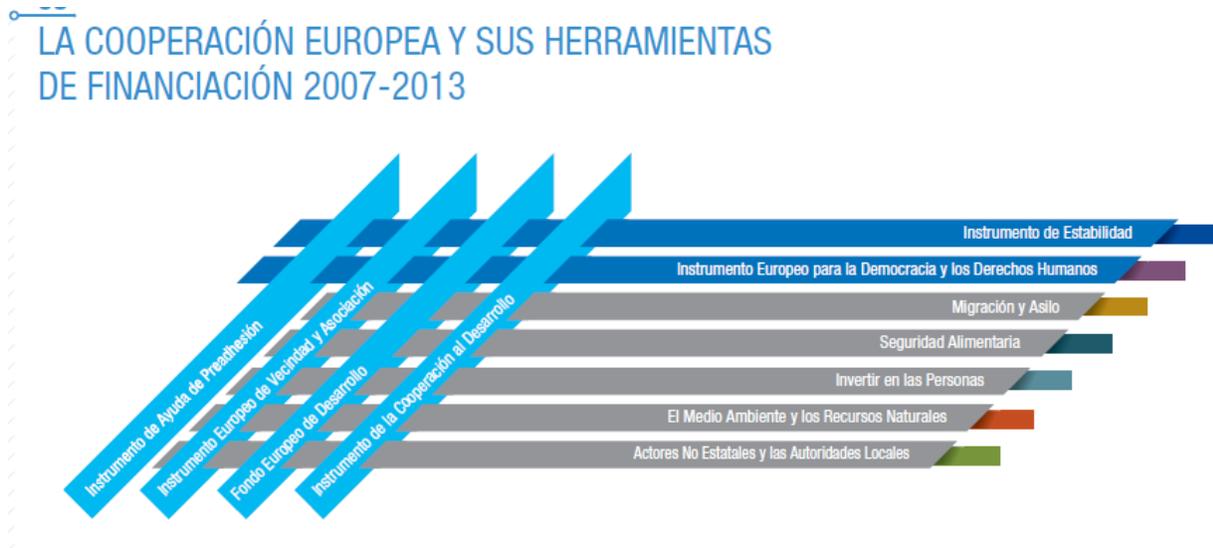
<b>Cooperación Europea para la Paz (2002-2016)</b>	
Laboratorios de Paz, Desarrollo Regional y Nuevos Territorios de Paz	€ 164.072.312
Víctimas/Desplazamiento/Reintegración y Reconciliación	€ 67.203.645
Ayuda Humanitaria – Desplazados (1994 – 2016)	€ 201.500.000
Desarrollo Rural, tierras y construcción de paz	€ 50.321.367
Medio Ambiente y Resolución de conflictos	€ 29.300.000
Desminado (+ 9,5M€ del presupuesto de Reacción rápida)	€ 8.325.089
Reacción Rápida y Acuerdo de Paz (9,5M€ para minas)	€ 31.534.836
Cooperación Bilateral de los Estados Miembros de la UE en Colombia* (2010-2015)*	€ 910.000.000
Fondo Fiduciario (CE + Estados Miembros)**	€ 91.732.000
Banco Europeo de Inversiones (BEI) Créditos blandos	€ 400.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>€ 1.953.989.249</b>

\* (Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia).

\*\* (Incluye hasta el momento contribuciones de la Comisión Europea, Echo, Alemania, España, Irlanda; Italia, Países Bajos, Suecia, Reino Unido, Portugal, Eslovaquia y Lituania).

Fuente: Delegación de la Unión Europea en Colombia (2016). *Unión Europea socio sólido para la construcción de paz desde hace más de 20 años*. Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press\\_corner/2016/ue\\_aportes\\_a\\_la\\_paz\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press_corner/2016/ue_aportes_a_la_paz_es.pdf)

## Anexo II: Cuadro de Instrumentos Geográficos y Temáticos



El diagrama anterior representa la cobertura geográfica de cada instrumento:

- Los Instrumentos Temáticos: (en azul) pueden abarcar todos los países del mundo.
- Los Instrumentos Geográficos: (en celeste) cubren cada uno un área geográfica específica. El Fondo Europeo de Desarrollo, fuera del presupuesto de la UE, completa este dispositivo.
- Los Programas Temáticos: (en gris), cuya base temática es el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), abarcan potencialmente todos los países excepto la zona correspondiente al Instrumento de Pre-Adhesión (IPA).

Fuente: Delegación de la Unión Europea en Argentina (2011): *Los Instrumentos y Programas Temáticos de la Cooperación de la Unión Europea en Argentina*. Buenos Aires, Argentina. p. 6

### Anexo III: Global Internal Displacement

Country	New displacement (conflict)	Total displacement (conflict)	As of	Source
Syrian Arab Republic	900,000	6,100,000	August	OCHA
Yemen, Rep.	478,000	2,205,000	June	Task Force on Population Movement
Turkey	355,000	1,300,000	March	The Guardian
Congo, Dem. Rep.	292,000	1,700,000	June	OCHA
Afghanistan	260,000	1,475,000	August	OCHA
Iraq	234,000	3,344,000	August	IOM
Sudan	192,000	3,374,000	June	OCHA
Ukraine	106,000	1,714,000	August	Ministry of Social Policy
South Sudan	96,000	1,793,000	July	OCHA
Colombia	89,000	6,360,000	June	OCHA

Fuente: Norwegian Refugee Council (2016). *Global Internal Displacement Database (GIDD)*  
<http://internal-displacement.org>

## Anexo IV – Prioridades y Programas Regionales.

Las prioridades para el período 2007-2013<sup>401</sup> eran:

- **Cohesión Social**, los países de América Latina todavía persisten grandes desigualdades socio-económicas y acceso a bienes y servicios, constituyendo esta diferencia un obstáculo para el desarrollo:
  - EUROsociAL II (€40,35 millones): apoya a los países de América Latina en el diseño e implementación de políticas públicas que contribuyan a mejorar la cohesión social;
  - Urb-AL III (€60 millones), fortalecimiento de las políticas públicas locales en América Latina y política de coordinación urbana;
  - AL-Invest IV (€50 millones), reforzar el acceso a un mercado global de las pequeñas y medianas empresas de AL;
  - Proyecto de migración EU-CELAC (€3 millones) que buscaba reforzar el diálogo y cooperación entre AL, el Caribe y la UE en gestión de modelos migratorios y políticas de desarrollo.
  
- **Desarrollo Sostenible**, que incluía a su vez cambio climático:
  - EURO-SOLAR (€16,45 millones), promover el uso de energías renovables y de acceso a internet;
  - EUROCLIMA (€27,8 millones) cooperación relacionada con los efectos del cambio climático;
  - RALCEA (€2,25 millones) apoyar la creación de una red de centros de conocimiento en el sector del agua;
  - FLEGT América Latina (€ 1,3 millones), fomentar la aplicación de leyes forestales y control de la tala ilegal;
  - LAIF (€270 millones), mecanismo de financiación “blending” para infraestructuras, energía, transporte y creación de empleo;

---

<sup>401</sup> Actualmente está vigente el programa 2014-20 que focaliza sus áreas de actuación en: 1) Seguridad; 2) Buen gobierno, rendición de cuentas, equidad social; 3) Desarrollo humano inclusivo y sostenible; 4) Cambio Climático y sostenibilidad ambiental; 5) Educación Superior 6) Medidas de apoyo.

- WATERCLIMA LAC (€7 millones), gestión de las cuencas hidrográficas y costeras en el contexto del cambio climático;
  - @LIS II (€ 22 millones), facilitar la integración de los países de América Latina en la sociedad de la información; y
  - COPOLAD (€6 millones), mejorar el diálogo bi-regional entre América Latina y la UE, fortalecer las políticas sobre drogas e impulsar la cooperación entre las agencias responsables en políticas de drogas<sup>402</sup>.
- 
- **Promover la Educación Superior y la investigación:**
    - ALFA III (€75 millones), promover la cooperación en educación superior; y
    - Erasmus Mundus (acción2) (€95,6 millones), facilitar la movilidad académica.

Fuente: Elaboración propia

---

<sup>402</sup> COPOLAD (2016). *Programa de Cooperación entre América Latina y Europa en políticas sobre drogas*. Recuperado de: [www.copolad.eu](http://www.copolad.eu)

## Anexo V: PROGRAMACIÓN SUBREGIONAL COMPROMETIDA, 2007-2013

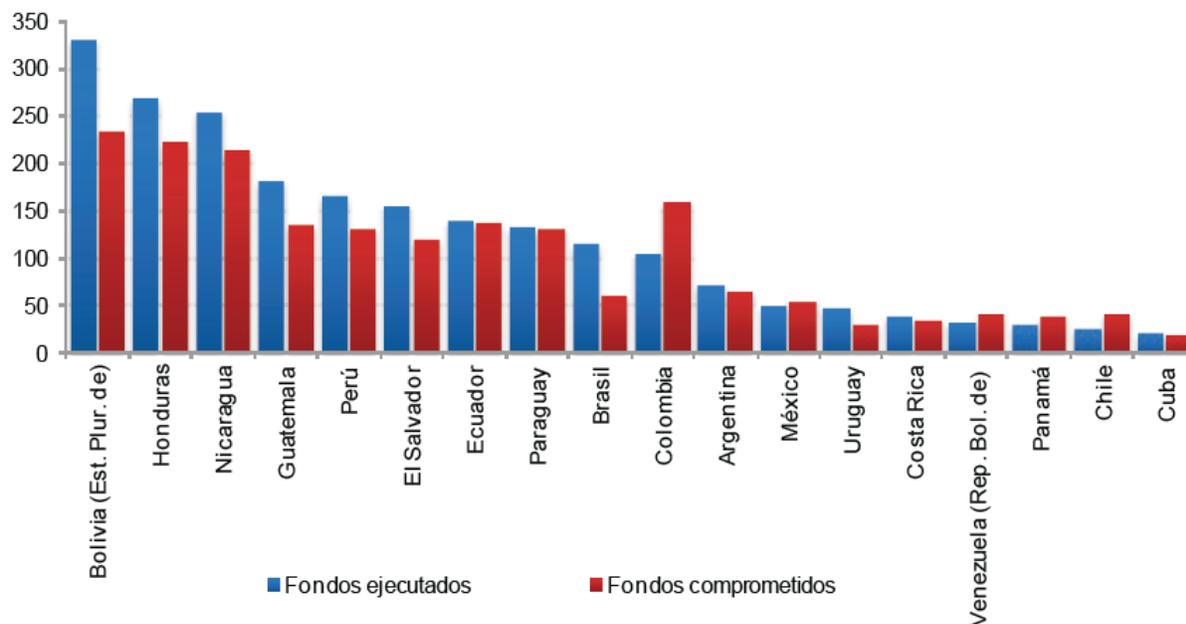
### PROGRAMAS SUBREGIONALES DE LA PROGRAMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA COMUNIDAD ANDINA 2007-2013 (En millones de euros)

Sector/subsector	Programa/proyecto	Financiamiento Unión Europea	Aporte no comunitario
Todos los sectores		51	12
Cooperación institucional		1	0
FORTICAN	Fortalecimiento institucional de la unidad de cooperación técnica de la Secretaría de la CAN	1	0
Integración regional y cooperación económica		14	4
INTERCAN	Integración económica y regional	7	2
SOCICAN	Acción con la sociedad civil para la integración andina	4	1
FAT COMERCIO II	Asistencia técnica al comercio	3	1
Desarrollo económico		5	3
ANDESTAD	Cooperación en materia de Estadísticas	5	3
Desarrollo social		16	3
CESCAN I	Apoyo a la cohesión económica y social	6	3
CESCAN II	Apoyo a la cohesión económica y social	10	2
Lucha contra la producción y tráfico de drogas ilícitas		6	1
PRADICAN	Programa antidrogas ilícitas en la CAN	3	1
DROSICAN	Cooperación en el área de drogas sintéticas	3	1
Medio ambiente		9	3
PREDECAN	Apoyo a la prevención de desastres	9	3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los datos disponibles de *EuropeAid*. Contempla únicamente las cifras publicadas por la UE en sus páginas web en la región.

**Anexo VI: FONDOS BILATERALES EJECUTADOS 2002-2006 Y COMPROMETIDOS 2007-2013 POR LA UNIÓN EUROPEA PARA AMÉRICA LATINA (En millones de euros y variación porcentual entre períodos)**

**FONDOS BILATERALES EJECUTADOS Y COMPROMETIDOS DE LA PROGRAMACIÓN DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA 2007-2013 (En millones de euros)**



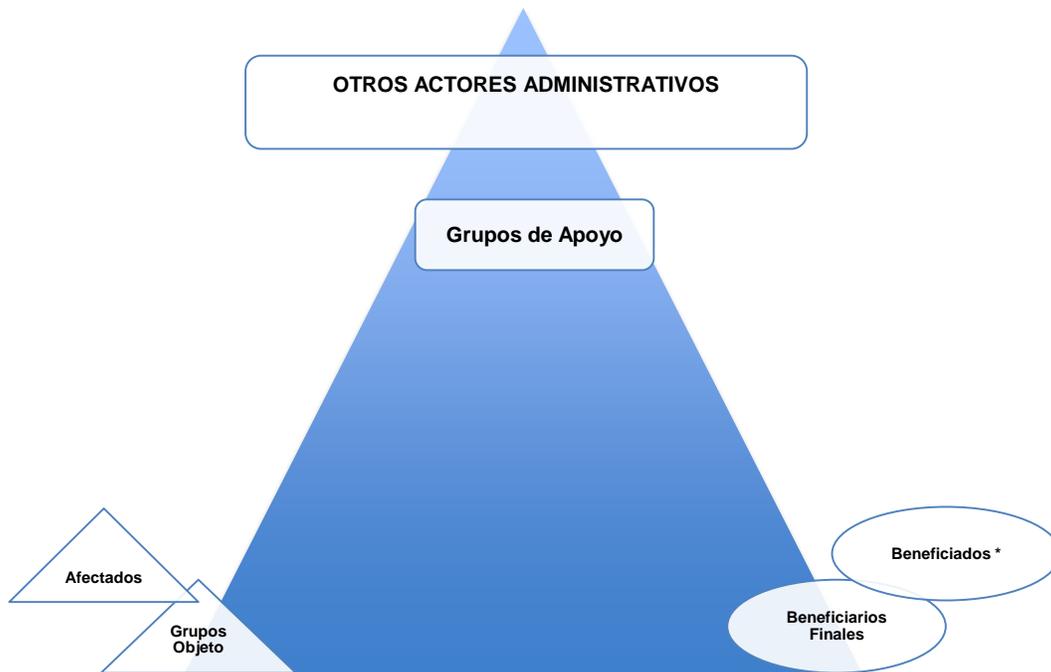
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

## Anexo VII: Las Claves del Análisis de Políticas Públicas



Fuente: Subirats. J, Knoepfel. P, Larrue.C y Varone. F (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel. Barcelona, España. *Op.Cit.* p. 30

## Anexo VIII: Triángulo de Base de los Actores de una Política Pública



Fuente: Adaptación de *Triángulo de base de actores de una política pública* desarrollada por Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varonne, Frédéric (2006, p.70), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Ruegger, 2ème édition. Zurich, Suiza.

*Actores Administrativos*: UE, la Alcaldía de Bello en general y la Secretaria de Gobernación y la Unidad Municipal de Atención a Víctimas en particular.

*Grupo de apoyo*: ACNUR, PNUD, diversas fundaciones trabajando en la zona (Pastoral Social, Fe y Alegría, TECHO, etc.)

*Grupo-Objeto*: las Secretaria que están directamente involucradas con prestar los servicios básicos a las poblaciones desplazadas y habitantes de las veredas (Secretarias: del Adulto Mayor, Educación, Cultura, Medioambiente y Desarrollo, de Deportes y Recreación, de Obras Públicas, de Salud, de Vivienda, de Inclusión Social y Reconciliación, de la Mujer) y las de Secretaria de Planeación y Hacienda. También pertenecerá a este grupo la población desplazada y la población receptora, las empresas privadas que trabajan en la zona.

*Afectados*: empresarios locales y grupos armados al margen de la ley.

*Beneficiarios Finales*: la comunidad (población víctima del desplazamiento y la población de acogida).

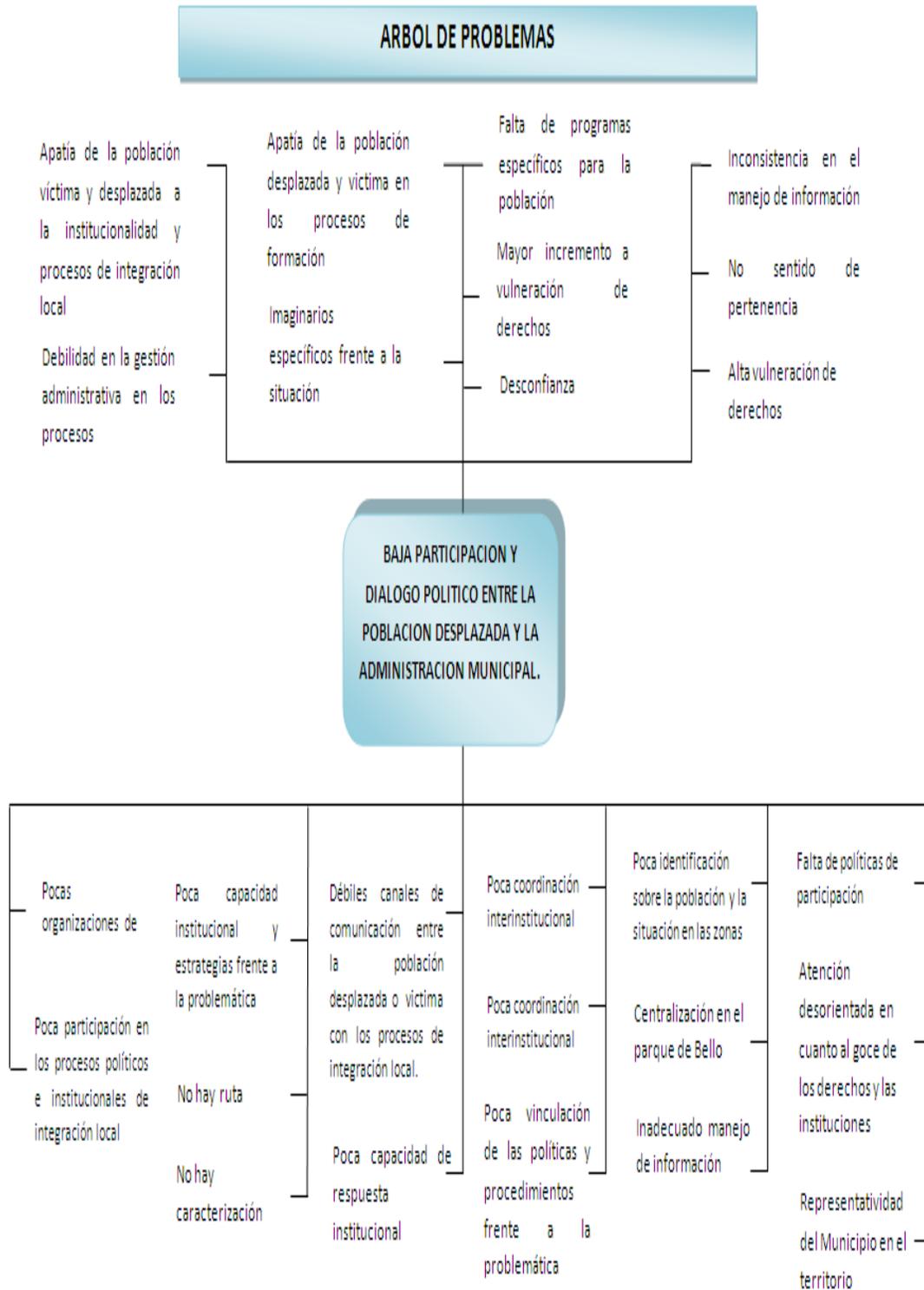
\*Beneficiados: en este análisis no consideramos grupo de actores beneficiados sino de apoyo.

**Anexo IX: Cuadro sobre Desplazamiento Interno en el Departamento de Antioquia.**

Subregión	Expulsión		Recepción	
Valle de Aburrá	57.545	8%	273.942	38%
Oriente	177.831	24%	106.413	15%
Suroeste	57.210	8%	28.467	4%
Occidente	66.508	9%	34.231	5%
Norte	40.946	6%	19.752	3%
Nordeste	35.893	5%	16.455	2%
MagdalenaMedio	18.632	3%	9.761	1%
Urabá	221.734	30%	202.099	28%
Bajo Cauca	64.381	9%	31.868	4%

Fuente: Municipio de Bello (2013). Proyecto DCI-PVDNSA/2013/335-698 Anexo I, *Fortalecimiento de las estrategias de dialogo político y soluciones sostenibles entre la administración local y la población desplazada ubicada en los sectores de La Gabriela, El Cortado, Vereda Granizal y Vereda Hato Viejo del Municipio De Bello en el marco del TSI. Op.Cit.*

## Anexo X: Árbol de Problemas



Fuente: *Ibíd. Op.Cit*

## Anexo XI: Marco lógico del proyecto - Municipio de Bello (2013)

	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES DE REALIZACIÓN OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS DE PARTIDA
OBJETIVO GENERAL	FORTALECER LAS ESTRATEGIAS DE SOLUCIONES SOSTENIBLES Y DIÁLOGO POLÍTICO PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA UBICADA EN LOS SECTORES DE LA GABRIELA, EL CORTADO, VEREDA GRANIZAL Y VEREDA HATO VIEJO DEL MUNICIPIO DE BELLO EN EL MARCO DEL TSI.	8ESTRATEGIAS SOSTENIBLES (DOS POR CADA SECTOR).  INCIDENCIA DEL DIÁLOGO POLÍTICO EN EL CONTEXTO:  - AL MENOS UN MIEMBRO POR SECTOR PRIORIZADO EN EL CONSEJO MUNICIPAL DE JUVENTUDES - PARTICIPACIÓN EN LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - AL MENOS UNA ACCIÓN DE CONTROL SOCIAL PRESENTADA POR CADA UNA DE LAS ORGANIZACIONES FORTALECIDAS EN LAS ÁREAS PRIORIZADAS POR LA ACCIÓN	F1. PLAN DE INTEGRACIÓN LOCAL  F2. PLAN DE ATENCIÓN TERRITORIAL PARA VICTIMAS DEL MUNICIPIO  F3.PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL  F4.PLAN INTEGRAL ÚNICO  F5. REGISTROS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE JUVENTUDES Y ACTAS DE NOMBRAMIENTO  F6. CERTIFICADOS Y REGISTROS DE POSTULACIÓN Y NOMBRAMIENTO EN LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES EXPEDIDOS POR LA SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL E INTEGRACIÓN LOCAL	
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	OE1. GENERAR PROCESOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y COMUNITARIO A TRAVÉS DE NODOS DE PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO POLÍTICO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LOS SECTORES A INTERVENIR EN LOS 4 SECTORES PRIORIZADOS POR EL PROYECTO	OE1.1.CAPACIDAD INSTITUCIONAL  AL MENOS 4 ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PERTENECIENTES A LOS SECTORES PRIORIZADOS PARTICIPAN ACTIVAMENTE EN LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES Y DE PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN  OE1.2 CUATRO NODOS DE PARTICIPACIÓN EN FUNCIONAMIENTO  OE2.1.TRESPLANES DE INTEGRACIÓN	F7. LAS ACCIONES DE CONTROL SOCIAL SERÁN VERIFICADAS CON LA PERSONERÍA MUNICIPAL EN CALIDAD DE MINISTERIO PÚBLICO  F8. LAS ACCIONES REALIZADAS EN LA VEREDA GRANIZAL EN EL	QUE LOS DESTINATARIOS NO QUIERAN PARTICIPAR DE LA ACCIÓN POR AGENTES EXTERNOS A SU VOLUNTAD.  QUE LAS INSTITUCIONES EXISTENTES EN LAS ZONAS DE INTERVENCIÓN NO SE ARTICULEN A LA ACCIÓN.

	<p>OE2. FORMULAR EL PLAN DE INTEGRACIÓN LOCAL PARA LOS SECTORES A INTERVENIR (LA GABRIELA, EL CORTADO Y VEREDA HATO VIEJO)</p> <p>OE3. PROMOVER ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y REGULACIÓN DE TIERRAS CON LA POBLACIÓN DESPLAZADA ASENTADA EN LA VEREDA GRANIZAL.</p> <p>OE4. IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE VISIBILIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA ACCIÓN.</p>	<p>LOCAL PARA LA VEREDA DE HATO VIEJO, EL CORTADO Y LA GABRIELA)</p> <p>OE2.2.EL PLAN DE INTEGRACIÓN LOCAL DE LA VEREDA GRANIZAL FORTALECIDO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN</p> <p>OE3.1.UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO PARA LA VEREDA GRANIZAL</p> <p>OE3.1.DEFINIR UNA ESTRATEGIA CON LOS ACTORES IMPLICADOS DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS PARA LA VEREDA GRANIZAL</p> <p>OE4.1.ESTRATEGIA DE VISIBILIZACIÓN EMPLEADA.</p>	<p>MARCO DE TSI SERÁN VERIFICABLES A TRAVÉS DEL COMITÉ LOCAL DE IMPULSO DEL CUAL SON MIEMBROS ACNUR, PNUD Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO.</p>	<p>CAMBIOS EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL</p>
<p>RESULTADOS PREVISTOS</p>	<p>R1. NODOS DE PARTICIPACIÓN Y DIALOGO DE CADA UNO DE LOS SECTORES INTERVENIDOS.</p> <p>R2. PRESENCIA INSTITUCIONAL PERMANENTE</p>	<p>I.1.1. CUATRO NODOS DE PARTICIPACIÓN EN FUNCIONAMIENTO</p> <p>I.1.2 100% DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA ACCIÓN</p> <p>I.2.1. 4 PLANES DE INTEGRACIÓN LOCAL EN FUNCIONAMIENTO.</p>	<p>F1 (I.1.1, I.1.2, I.2.1, I.3.1, I.4.1.)</p> <p>F2 (I.1.1, I.1.2, I.2.1, I.3.1, I.4.1.)</p>	<p>LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS.</p> <p>ARTICULACIÓN PERMANENTE CON LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS (JAL-JAC-</p>

	<p>Y ATENCIÓN INMEDIATA EN LOS 4 SECTORES INTERVENIDOS.</p> <p>R3. PLANES DE INTEGRACIÓN LOCAL.</p> <p>R4. PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE LA VEREDA GRANIZAL</p> <p>R5. UNA ESTRATEGIA CON LOS ACTORES IMPLICADOS EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS DE LA VEREDA GRANIZAL.</p> <p>R6. SISTEMA DE INFORMACIÓN OPORTUNO, PERTINENTE Y CONFIABLE.</p>	<p>I.3.1. SISTEMATIZACIÓN DE CADA UNO DE LOS PLANES DE INTEGRACIÓN LOCAL</p> <p>I.4.1 UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO PARA LA VEREDA GRANIZAL.</p> <p>I.3.1.DEFINIR UNA ESTRATEGIA CON LOS ACTORES IMPLICADOS DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS PARA LA VEREDA GRANIZAL</p> <p>I.4.1. 70% DE LA INFORMACIÓN SISTEMATIZADA.</p>	<p>F3 (I.1.1, I.1.2, I.2.1, I.3.1, I.4.1.)</p> <p>F4 (I.1.1, I.1.2, I.2.1, I.3.1, I.4.1.)</p>	<p>ORGANIZACIONES JUVENILES, MADRES COMUNITARIAS, ADULTOS MAYORES).</p> <p>ARTICULACIÓN CON LA EMPRESA PRIVADA.</p> <p>VALIDACIÓN OPORTUNA DE LA INFORMACIÓN A TRAVÉS DE FUENTES OFICIALES (DANE-SIGMA-RUV-SISBEN-DNP)</p>
ACTIVIDADES	<p>A1.1 CONFORMAR UN EQUIPO DE TRABAJO Y PLANEACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ACCIÓN. R1.</p>	<p><b>MEDIOS:</b> EQUIPO DE TRABAJO CONFORMADO Y ESTRATEGIAS VIABLES FORMULADAS</p> <p>ADICIONALMENTE SE UTILIZARÁ LA CAPACIDAD INSTALADA DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL: VEHÍCULOS, SEDE PRINCIPAL Y SEDES EXTERNAS CON SERVICIOS PÚBLICOS APTOS PARA EL DESARROLLO</p>	<p>CONTRATACIONES</p> <p>ACTAS DE REUNIONES</p>	<p>FIRMA DEL CONVENIO INTER-ADMINISTRATIVO.</p>

		DE LA ACCIÓN CON MATERIAL TECNOLÓGICO E INFORMÁTICO.		
A1.2 LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN (MEDIANTE TOMAS, JORNADAS COMUNITARIAS DONDE SE NOTE LA VISIBILIZACIÓN, ACERCAMIENTOS INICIALES CON LA COMUNIDAD). R1	ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN IMPLEMENTADAS		FOTOGRAFÍAS. REGISTROS AUDIOVISUALES ASISTENCIAS	CONFORMACIÓN DE EQUIPO DE TERRENO.  ACERCAMIENTO CON LA COMUNIDAD.
A1.3 CONFORMACIÓN DE UN GRUPO BASE DE LÍDERES EN CADA SECTOR). R1	GRUPOS FOCALES REALIZADOS		REGISTROS DE ASISTENCIA. REGISTRO AUDIOVISUAL.	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA.  IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR.
A1.4 REALIZACIÓN DE UN PROCESO DE FORMACIÓN DE FORMADORES (1 POR SECTOR). R1.	2 PLANES PEDAGÓGICOS.		REGISTROS DE ASISTENCIA. REGISTRO AUDIOVISUAL.	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA.  IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR.
A1.5 ACCIONES PARTICIPATIVAS DONDE SE VISUALICE LOS ESCENARIOS DE CIUDAD. R1.	UN PLAN DE ACCIÓN COMUNITARIA POR SECTOR		REGISTROS DE ASISTENCIA. REGISTRO AUDIOVISUAL.	COHESIÓN DE UN NODO DE PARTICIPACIÓN EN CADA SECTOR.
A2.1 TRES JORNADAS DE INTEGRACIÓN DE LOS SECTORES EN LOS CUALES	TRES JORNADAS IMPLEMENTADAS PARA LOS 4 SECTORES PRIORIZADOS POR LA		REGISTROS DE ASISTENCIA.	COHESIÓN DE UN NODO DE PARTICIPACIÓN EN CADA

SE IMPLEMENTA LA ACCIÓN. R2.	ACCIÓN	REGISTRO AUDIOVISUAL.	SECTOR.
A.2.2 ACCIONES DE PROYECCIÓN COMUNITARIA (3 POR SECTOR). R2.	EVALUACIÓN POR PARTE DE LA COMUNIDAD DE LAS DIFERENTES ACCIONES.	REGISTROS DE ASISTENCIA. REGISTRO AUDIOVISUAL.	COHESIÓN DE UN NODO DE PARTICIPACIÓN EN CADA SECTOR.
A.2.3 APOYO SICOSOCIAL PARA LOS SECTORES. R2.	MEDIOS: PERSONAL IDÓNEO SEGÚN LAS EXIGENCIA DEL SECTOR	REGISTROS DE ASISTENCIA. REGISTRO AUDIOVISUAL.	COHESIÓN DE UN NODO DE PARTICIPACIÓN EN CADA SECTOR.
A.3.1 PROFESIONALES EN TERRENO. R3	MEDIOS: PERSONAL IDÓNEO SEGÚN LAS EXIGENCIA DEL SECTOR	CONTRATACIONES. ACTAS DE REUNIONES.	FIRMA DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO.
A.3.2 DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE CONTEXTO DE CADA SECTOR. R3	RESULTADOS DE LA CARACTERIZACIÓN.	PLAN DE CARACTERIZACIÓN. INFORMES. REGISTROS	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR. DOCUMENTACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS.
A.3.3 CARACTERIZACIÓN DE CADA SECTOR Y LEVANTAMIENTO DEL CONTEXTO. R3	RESULTADOS DE LA CARACTERIZACIÓN.	PLAN DE CARACTERIZACIÓN. INFORMES. REGISTROS	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR. DOCUMENTACIÓN DE

				FUENTES SECUNDARIAS.
A.3.4 LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN CON RESPECTO LA POBLACIÓN, LOS DERECHOS, FORMACIÓN, NIVEL ORGANIZACIONAL. R3	PLAN DE CARACTERIZACIÓN. PLAN DE ANÁLISIS DE CONTEXTO.	PLAN DE CARACTERIZACIÓN. INFORMES. REGISTROS	PLAN DE CARACTERIZACIÓN. INFORMES. REGISTROS	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR. DOCUMENTACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS.
A.3.5 IDENTIFICACIÓN DE OFERTA INSTITUCIONAL Y DEMANDA PARA LAS ZONAS, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PLANES DE INTEGRACIÓN DE CADA SECTOR. R3	PLAN DE INTEGRACIÓN DE CADA SECTOR A INTERVENIR.	PLAN DE OFERTAS. PLAN DE INTEGRACIÓN LOCAL POR ZONAS	PLAN DE OFERTAS. PLAN DE INTEGRACIÓN LOCAL POR ZONAS	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR. DOCUMENTACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS.
A.3.6 PLAN DE CARACTERIZACIÓN IMPLEMENTADO EN CADA SECTOR.	PLAN FORMULADO E IMPLEMENTADO.	PLAN DE CARACTERIZACIÓN. INFORMES. REGISTROS	PLAN DE CARACTERIZACIÓN. INFORMES. REGISTROS	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR. DOCUMENTACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS.
A.3.7 COORDINACIÓN, MONTAJE E IMPLEMENTACIÓN DE LA	OFERTA INSTITUCIONAL EN SU IMPLEMENTACIÓN.	PLAN DE INTEGRACIÓN LOCAL	PLAN DE INTEGRACIÓN LOCAL	CONTACTOS CON LÍDERES DE LA ZONA.

OFERTA INSTITUCIONAL IDENTIFICADA Y LOS PLANES DE INTEGRACIÓN LOCAL DE CADA SECTOR. R3			IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO EN CADA SECTOR.  DOCUMENTACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS.
A.4.1 IDENTIFICAR LAS INSTITUCIONES DE ORDEN NACIONAL Y REGIONAL QUE FORMAN PARTE DEL PROCESO DE REGULARIZACIÓN. R4	INSTITUCIONES VINCULADAS EN EL PROCESO.	INFORME DE GRANIZAL.  MAPA DE ALIADOS.	REVISIÓN DEL INFORME SOBRE REGULARIZACIÓN DE PREDIOS, AJUSTES E IMPLEMENTACIÓN.
A.4.2 GESTIÓN Y CABILDEO REGIONAL Y NACIONAL EN MATERIA DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS EN GRANIZAL. R4	REGULACIÓN E IDENTIFICACIÓN LAS TIERRAS DE LA VEREDA GRANIZAL.	CRONOGRAMA DE GESTIÓN Y CABILDEO	RUTA DE CABILDEO
A.4.3 DEFINIR ESTRATEGIAS CONJUNTAS CON LOS ACTORES IMPLICADOS PARA EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN. R4	ESTRATEGIAS CON LA VINCULACIÓN DE LOS ACTORES IMPLICADOS.	PLAN DE INTERVENCIÓN.	RUTA DE CABILDEO
A.4.4 IDENTIFICAR LAS ACCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL MUNICIPIO EN LA VEREDA GRANIZAL. R4	ACCIONES IDENTIFICADAS DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LA VEREDA GRANIZAL	DIAGNOSTICO RÁPIDO DE LA OFERTA EN LA ZONA.	DIAGNOSTICO DE OFERTA
A.4.5 IDENTIFICAR BUENAS	INFORME CON BUENAS PRÁCTICAS DE	INFORME	RASTREO

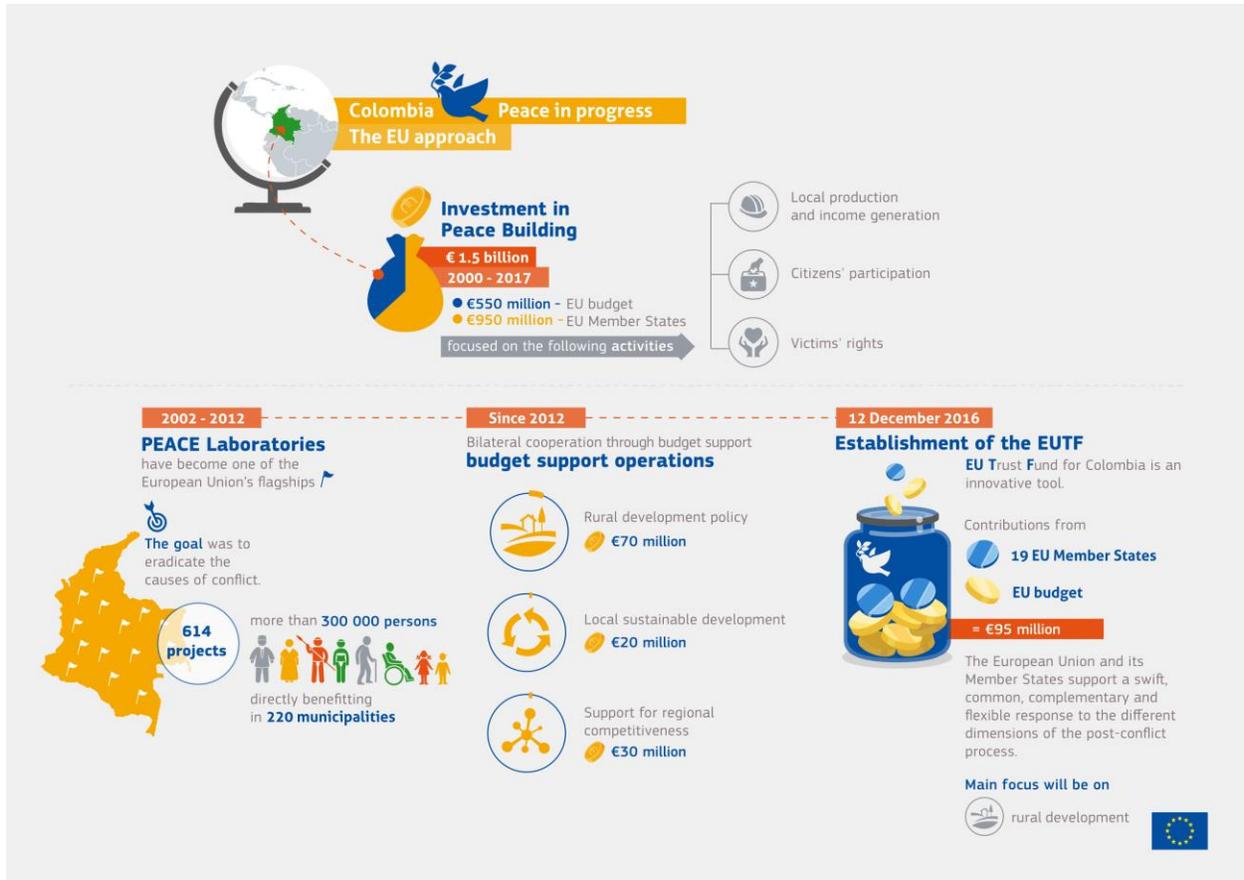
	PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES EN MATERIA DE PROPUESTAS DE DESARROLLO SOSTENIBLES. R4	DESARROLLO EN PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES		
	A.4.6 PLAN PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO CON POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO. R4	PLAN DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO.	PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO	DIAGNOSTICO DE OFERTA.  INFORME DE BUENAS PRÁCTICAS.
	A.4.7 ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO. R4	DESARROLLO ECONÓMICO COMO MEDIDA DE ESTRATEGIA.	PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO	DIAGNOSTICO DE OFERTA.  INFORME DE BUENAS PRÁCTICAS.
	A.5.1 ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PLAN DE DIFUSIÓN. R5	PLAN DE DIFUSIÓN PUESTO EN MARCHA.	PLAN DE DIFUSIÓN  REGISTROS FÍSICOS, FOTOGRÁFICOS, AUDIOVISUALES.  PUBLICACIONES	ACERCAMIENTO A LOS SECTORES
	A.5.2 DISEÑO DE LOS TÉRMINOS PARA LA	SISTEMATIZACIÓN PARA EL DISEÑO REALIZADA.	REGISTROS FÍSICOS, FOTOGRÁFICOS, AUDIOVISUALES.	CONTRATACIÓN.

SISTEMATIZACIÓN Y LA EVALUACIÓN INTERNA. R5		PUBLICACIONES	
A.5.3 DISEÑO DE LOS TÉRMINOS Y CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN EXTERNA. R5	CRITERIOS ESTABLECIDOS SEGÚN LA EVALUACIÓN EXTERNA.	REGISTROS FÍSICOS	CONTRATACIÓN. APROBACIÓN DE ACCIÓN.
A.5.4 PROCESO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN. R5	ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN	PLAN DE DIFUSIÓN REGISTROS FÍSICOS, FOTOGRÁFICOS, AUDIOVISUALES. PUBLICACIONES	CONTRATACIÓN. APROBACIÓN DE ACCIÓN.
A.5.5 PUBLICACIÓN DE SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA. R5	ESTRATEGIAS PUBLICITARIAS	REGISTROS FÍSICOS, FOTOGRÁFICOS, AUDIOVISUALES. PUBLICACIONES	CONTRATACIÓN. APROBACIÓN DE ACCIÓN.
A.5.6 ELABORACIÓN DE DOS BOLETINES INFORMATIVOS PARA LOS 4 SECTORES, DOS VIDEOS CLIPS Y UN VIDEO FINAL. R5	MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO ESTRATEGIAS DE IMPACTO.	PLAN DE DIFUSIÓN REGISTROS FÍSICOS, FOTOGRÁFICOS, AUDIOVISUALES. PUBLICACIONES	CONTRATACIÓN. APROBACIÓN DE ACCIÓN. SENSIBILIZACIÓN EN CADA SECTOR.
A.5.7 EVALUACIÓN INTERMEDIA DE EJECUCIÓN	EVALUACIÓN DEL PROYECTO PARCIAL.	REGISTROS FÍSICOS	INSUMOS Y REGISTROS DE LO EJECUTADO

	DEL PROYECTO. R5			
	A.5.8 EVALUACIÓN FINAL ELABORADA POR ENTIDAD EXTERNA. R5	EVALUACIÓN Y ESTADO DE RESULTADOS.	REGISTROS FÍSICOS	INSUMOS Y REGISTROS DE LO EJECUTADO

Fuente: *Ibíd.Op.Cit*

## Anexo XII: Fondo Fiduciario Colombia



Fuente: SEAE (2016), *EU Trust Fund for Colombia*. Recuperado de :  
[https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/16984/eu-trust-fund-colombia\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/16984/eu-trust-fund-colombia_es). *Op.Cit.*

# Bibliografía

## 1. Libros

- Allison, G (1998). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, Argentina: Colección Estudios internacionales ed. GEL.
- Barbé, E. (Directora) (2014). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Editorial Tecnos, ISBN 978-84-309-6268-6.
- Custer, S.; Rice, Z.; Masaki, T.; Latourell, R. and Parks, B. (2015) *Listening to Leaders: Which Development Partners Do They Prefer and Why?* Williamsburg, EUA. Recuperado de: [http://aiddata.org/sites/default/files/publication\\_full\\_2.pdf](http://aiddata.org/sites/default/files/publication_full_2.pdf).
- De la Fuente R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la Cooperación Internacional – El papel de los gobiernos locales y regionales*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Madrid, España.
- Diez de Velasco, M. (2009). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Griffin, K . (1991), Foreign Aid and the Cold War en *Development and Change*, Vol. 22. Institute for Social Studies. La Haya. pp. 645 – 85.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varonne, Frédéric (2006, p.70), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Ruegger, 2ème édition. Zurich, Suiza.
- Linde Paniagua E. y Mellado Prado, P (2008). *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*. Madrid, España: Editorial Colex.
- Mangas Martin, A. (2003). *Tratado de la Unión Europea, Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Mangas Martin, A. y Liñán Noguerras, D.J (2004). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge. Londres, Reino Unido.

- Morata, F. (2005). *Història de la Unió Europea*, Barcelona, España: Universitat Oberta de Catalunya.
- Nogué, J. y Vicente.J, 2001, *Geopolítica, identidad y globalización*, Ariel, Barcelona.
- Nussbaum. M, y Sen. A, *The Quality of Life*, World Institute for Development Economics Research. United Nations University. Clarendon Press. Oxford. 1993
- Ortega, A. (1994). *La razón de Europa*, Madrid, España: El País S.A. – Aguilar S.A
- Riddell, R.C. (2007), *Does foreign aid really work?* Oxford University Press, Oxford
- Rostow.W, (1961), *Las etapas del Crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Spence, D. & Bátorá, J. (Ed.) (2015). *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, U.K. Palgrave-McMillan, DOI 10.1057/9781137383037
- Subirats. J, Knoepfel. P, Larrue.C y Varone. F (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel. Barcelona, España.

## 2. Artículos

### 2.1. Artículos

- Acosta Sánchez, M.A. (2006). La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación Althea en Bosnia y Herzegovina, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 23, Madrid. España.
- Arroyave Quintero, M.A. (2013). Problemas de la legitimidad democrática de la Unión Europea. Lecciones para la UNASUR. *Iberoamericana XII*. 49, pp. 165-170.
- Arroyave Quintero, M.A. (2014). De la Soberanía compartida para la

consolidación de la paz regional en Europa al constitucionalismo multinivel; una configuración no aplicada en los procesos de integración sudamericanos. *Los procesos de integración como factor de paz*. Tremolada, E. (Coord.). Bogotá, Colombia. *Universidad Externado*.

- Barbé E. (1998). La Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Amsterdam. *Política y Sociedad*, n.28.
- Bátorá, J. (2013). "The Mitrailleur Effect": The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy. *Journal of Common Market Studies*. 51(4). Oxford, U.K.: Blackwell Publishing Ltd.
- Bondenstain, T., Jorg, F & Furness, M. (2016). European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis, *Development Policy Review*, Overseas Development Institute, Wiley Online Library, EUA. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12189/full>
- Boni.A, Calabuig.C, Cuesta.I, Gómez-Torres.M, Lozano.JF, Monzó.JM, Torres. AJ, (2010), El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales, Cuadernos De Cooperación Para El Desarrollo, Issue 1, Centro De Cooperación al Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de València, 2010,. Valencia. pp. 7-49.
- Carbone, M. (2008). Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration*, 30(3), London, U.K. Taylor & Francis Group.
- Corporación Nuevo Arco Iris (2007). Para Política. La Ruta de la expansión paramilitar y los Acuerdos Políticos. Intermedio editores, Colombia, pp.92-93.
- Cassen, B. (1999). L'introuvable défense européenne. *Le Monde Diplomatique*. Paris, Francia.
- Castro, M.J. Y Aspizúa, J. (2005). Unión Europea, Fuerzas Armadas y Crisis Humanitarias: Lecciones Balcánicas. *Tiempo de Paz N°79 – Dayton: 10 años después*. Madrid, España.
- Cuñat Arias, R., Lacasa Díaz, M. y Bernedo Vidal, E. (2012). La Cooperación de la Unión Europea con Terceros Países, El Mercado Multilateral, *Información*

*Comercial Española (ICE)*, N.º 866 Mayo-Junio 2012. Madrid, España.  
Recuperado de: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_866\\_113-130\\_\\_02D96F86C74ADAA98EC0025EAB1E2DDA.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_866_113-130__02D96F86C74ADAA98EC0025EAB1E2DDA.pdf)

- De Castro Sánchez C. (2000). De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. N.15. Madrid, España.
- De Castro Sánchez, C. (2006). La acción humanitaria de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Europeo n.1*. Madrid, España.
- Duran.J, Herrera.R, Lebret.P, Echeverria.M, *La Cooperación entre América Latina y la Unión Europea. Una asociación para el desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) y Cooperación Española, Santiago de Chile, Chile.
- Fuentetaja Pastor, J.A. (2002). La Política Exterior y de Seguridad Común. *Las Políticas de la Union Europea-UNED*, Madrid, España.
- Furness M. & Gänzle S. (2016): The Security–Development Nexus in European Union Foreign Relations after Lisbon: Policy Coherence at Last?, *Development Policy review*, 19 October 2016. U.K. Ed. John Wiley & Sons Ltd. DOI: 10.1111/dpr.12191
- Gnesotto, N. (2004). Introducción. PESD: balance y perspectivas". *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Institute d'Études de Sécurité. París, Francia.
- Grandell, F (2011). La evolución de la Cooperación Europea para el Desarrollo. *Revista española de Desarrollo y Cooperación. Número extraordinario*. pp.59-73.
- Haas, E. B. (1958). The Uniting of Europe. *Stanford University Press*. EUA. P 291; Haas, E. B. (1963). International integration. In *Limits and Problems of European Integration*. Springer Netherlands.
- Haine, J.Y. (2005). Una perspectiva histórica. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Institute d'Études de Sécurité. París, Francia.
- Hernández, E. (2009): En los albores de la cooperación europea... I. La Conferencia de la Haya: "unionistas vs. federalistas". *Más Europa, Actualidad*

*política europea e internacional.* Dirección del documento:  
<https://encarnahernandez.wordpress.com/2009/07/30/en-los-albores-de-la-cooperacion-europea%E2%80%A6-i-la-conferencia-de-la-haya-%E2%80%9Cunionistas-vs-federalistas%E2%80%9D/>

- Hoffmann, S. (1966). *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe.* *Daedalus*, 95 (3), EUA.
- Kaul, I., Grunberg, Stern, M.(1999), *Bienes Públicos Mundiales, Cooperación Internacional en el siglo XXI*, PNUD, Oxford University Press, Nueva York.
- Liñan Nogueras, D. (1992). *La política exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.* *Revista de Investigación Educativa.* Madrid, España.
- Mangas Martín, A. (2004). *El Método Comunitario: La Reforma Institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional.* *iustel.com, RGDE*, n.º 4, mayo 2004.
- Medina, M. (2013). *La Unión Europea como organización política.* Madrid, España: *Teoría y Realidad Constitucional – Universidad Nacional de Estudios a Distancia (UNED)*, núm. 32.
- Pastrana, E. (2006). *Las Relaciones Colombia-Unión Europea: entre luces y sombras. La Inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante.* Unión Europea. *Policy Paper* no 19. Bogotá, Colombia.
- Pastrana, E. y Aponte, C (2006). *La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia.* *Revista Diálogos de Saberes, No.25.* Bogotá, Colombia: Universidad Libre. ISSN 0124-0021
- Peterson, J. (1995). *Policy Networks and European Union Policy-Making: A reply to Kassim.* *West European Politics*, 18(2). EUA.
- Prats, J. (2006), “El desarrollo como construcción social. Génesis de la idea de desarrollo” en *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 47. Barcelona.
- Sanahuja, J. (2001), “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global” en *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja y Gómez (eds), Cideal, Madrid.

- Sánchez Jiménez, J. (2001). ¿A qué llamamos «Europa»? : reacciones nacionales y proyecto común, *Documentación Social*, Nº 123. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid. ISSN 0417-8106
- Sianes, A. (2013). Shedding Light on Policy Coherence for Development: A conceptual framework. *Journal of International Development*. U.K. Ed. John Wiley & Sons Ltd. 19 November 2013. DOI: 10.1002/jid.2977
- Smith, M. E. (2013). The European External Action Service and the Security-Development Nexus: Organizing for Effectiveness or Incoherence?, *Journal of European Public Policy* 20(9), 29 Jan 2013. London, U.K. Taylor & Francis Group.
- Tannous I. (2015). The EEAS, EU External Assistance and Development Aid: Institutional Dissonance or Inter-service Harmony?, en Spence D. & Bátorá J. (Ed.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, U.K. Palgrave-McMillan. DOI 10.1057/9781137383037
- Tortosa Garrigós, M.A. (2010). Gestión de crisis UE. Origen y evolución, *Inteligencia y Seguridad* 8. Madrid, España.
- Viciano Pastor, R. (2001). El largo camino hacia una Constitución europea. Madrid, España: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº1, 2º. UNED.

## 2.2. Periódico

### Online con autor

- Bassets, L (21 Nov. 1992). El compromiso de Luxemburgo. El País, recuperado de: [http://elpais.com/diario/1992/11/21/economia/722300401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1992/11/21/economia/722300401_850215.html)
- Mattas. N, Corredores del Crimen. El Colombiano. 26 Febrero 2007. Recuperado de: <https://www.pressreader.com/colombia/el-colombiano/20170226/281479276191126>

- 

### Online sin autor

- French say firm 'No' to EU treaty (30 May 2005). *BBC-World*. Recuperado de: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4592243.stm>
- Comisión Europea convoca a ONG para proyectos para desplazados. (Septiembre 2003). *W Radio*. Bogotá, Colombia Recuperado de:

<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/comision-europea-convoca-a-ong-para-proyectos-para-desplazados/20030903/nota/1236.aspx>

- Embajadora de la Unión Europea visita proyectos para población vulnerable en Bucaramanga, (Septiembre 2012) *ReliefWeb*. Recogido de: <http://reliefweb.int/report/colombia/embajadora-de-la-uni%C3%B3n-europea-visita-proyectos-para-poblaci%C3%B3n-vulnerable-en>
- The Juncker Commission: no further EU enlargement (Septiembre 2014) *New Europe*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://www.neweurope.eu/article/juncker-commission-no-further-eu-enlargement/>
- Unión Europea y Acción Social sortearon viviendas a 181 desplazados (noviembre 2010) *El Tiempo*. Bogotá, Colombia: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8489300>

### 3. Otros tipos de texto

#### 3.1. Informes

- ACNUR y PNUD Construyendo Soluciones Sostenibles (2106), *Documento proceso de Integración local. Comunidad Granizal, Bello, Antioquia*. Bogotá. Colombia.
- Azaí Consultores. Proyecto Informe Final Contrato No. DCI NSAPVD/2013/320-773 *Fortalecimiento de capacidades en Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional a administraciones municipales de Agustín Codazzi, Bello, Mocoa, Soacha, Medio Atrato y Tumaco*. 31 de Julio 2013.
- CODESH, 2013. *El desplazamiento Forzado y la Imperiosa necesidad de Paz. Informe sobre el desplazamiento forzado 2013*. Informe no 82. Recuperado de: [www.codesh.org](http://www.codesh.org)
- Comisión Europea (2002). *Documento de Estrategia País para Colombia 2002-2006*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/csp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/csp/index.htm)

- Comisión Europea (2007). *Comunidad Andina - Documento de Estrategia Regional 2007-2013*, 12.04.2007 (E/2007/678). Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/andean/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/andean/rsp/07_13_es.pdf)
- Comisión Europea (2014). *Comprender las Políticas de la Unión Europea: Cooperación Internacional al Desarrollo. Luchar contra la pobreza en un mundo en Transformación*. Comisión Europea - Dirección General de Comunicación e Información al ciudadano. Bruselas, Bélgica.
- Econometría S.A. (2016) *Evaluación externa del Programa Conjunto ACNUR-PNUD Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI*, Informe Final. Bogotá. Colombia
- EuropeAid (2007). *Los Actores No Estatales y las Autoridades Locales en vías de Desarrollo. Actores y actividades del programa temático Actores No Estatales y Autoridades Locales*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/d/db/Brochure\\_nsa\\_la\\_final\\_es.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/d/db/Brochure_nsa_la_final_es.pdf)
- EuropeAid (2010). *Socios para el desarrollo: Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea - América Latina*. Bruselas, Bélgica.
- German Development Institute-DIE (2016). *The Future of the "European Consensus on Development"*, Briefing Paper 5/2016. Berlín, Alemania.
- Naciones Unidas (2015), *Objetivos del Milenio. Informe 2015*. New York. EUA.
- *Mundo en Guerra. ACNUR Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado 2014*. (2014) ACNUR/UNHCR.
- OECD (2003). *Policy coherence: Vital for global development*, Policy Briefs. París, Francia.
- PLATAFORMA y Federación Española de Municipios y Provincias (2015). *Como reforzar la relación entre la Unión europea y los Gobiernos locales de América latina: instrumentos para la cooperación al desarrollo - Diálogo y desarrollo de capacidades de las autoridades locales y regionales de los países socios en los campos de desarrollo y gobernanza local*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://www.plataforma-dev.eu/files/upload/files/America%20Latina%20-%20Como%20reforzar%20la%20relacion%20entre%20la%20union%20europea%20y%20los%20gobiernos%20locales%20de%20America%20Latina.pdf>

- *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado 2015. Forzados a Huir.* ACNUR/UNHCR (2015).
- United Nations (2014), *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals.* Sustainable Development Knowledge Platform. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>

### 3.2. Simposios y conferencias

- ACNUR (2013). *Memorias Conferencia de Soluciones Sostenibles para la población desplazada: Experiencias internacionales y nacionales.* Mayo 2013.
- Bergmann. J, and Niemann (2013). *A Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy.* Johannes Gutenberg University Mainz (Germany). Paper prepared for the 8th Pan-European Conference on International Relations, Warsaw 2013
- DEVE(2016) Workshop: EU Policy Coherence for Development: the challenge of sustainability. Directorate-General for external policies. Policy Department. European Parliament. Bruselas. Bélgica. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO\\_STU\(2016\)535022\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU(2016)535022_EN.pdf)
- Ferris. E, (2013). *Perspectivas Internacionales sobre Soluciones*, proyecto de Brookings- LSE sobre el Desplazamiento Interno. [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2868\\_Brooking\\_Perspectivas\\_Soluciones\\_desplazamiento\\_interno\\_2013.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2868_Brooking_Perspectivas_Soluciones_desplazamiento_interno_2013.pdf)
- Final Statement of the Structured Dialogue Budapest, 19th of May 2011. Recuperado de: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/f/fb/Joint\\_Final\\_Statement\\_May\\_2011.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/f/fb/Joint_Final_Statement_May_2011.pdf)
- Parlamento Europeo (1999). *América Latina/Caribe/Unión Europea: Primera Cumbre DECLARACIÓN DE RIO, Press Release: Brussels (29-06-1999).* Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm>

### 3.3. Tesis y trabajos de grado

- Ninkov, Matias L. (2012), *Los proyectos de paz y desarrollo y laboratorios de paz y la estrategia de acción integral como modelos de construcción de la paz en Colombia. Los casos del Magdalena Medio, el Oriente Antioqueño y la Macarena*, Georgetown University, E.U.A.
- Santillán, A (2015). *Los Balcanes Occidentales, la Unión Europea y los Derechos Humanos – Dos procesos paralelos*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Estudios a Distancia, Madrid, España.

### 3.4. Material electrónico

- (2016) *Página web de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*. Recuperada de: <http://www.apccolombia.gov.co/>
- ACNUR (2014). *Colombia: Unión Europea y ACNUR dejan “Huellas de Paz” en el Catatumbo*. Ginebra, Suiza. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/colombia-union-europea-y-acnur-dejan-huellas-de-paz-en-el-catatumbo/>
- ACNUR (2016). *ACNUR, ¿Dónde trabaja? Situación Colombia*. ACNUR: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>
- ACNUR (2016). *ACNUR insta a involucrar a los refugiados y los desplazados internos en las conversaciones de Paz en Colombia*. Ginebra, Suiza. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-insta-a-involucrar-a-los-refugiados-y-los-desplazados-internos-en-las-conversaciones-de-paz-en-colombia/>
- ACNUR (2016). *Colombia: Construyendo soluciones sostenibles TSI*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/colombia-construyendo-soluciones-sostenibles-tsi/>
- Benchmarking insights (2007). *Benchmarking for Innovation and Improvement*. The Pennsylvania State University, E.U.A. Recuperado de: <http://www.opia.psu.edu/sites/default/files/insights004.pdf>
- Comisión de la Unión Europea (2016). *Delegación de la Unión Europea en Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.delcol.ec.europa.eu>
- Capacity4Development (2016): *What is ROM?*, Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom#sthash.vnO1nt0w.dpuf>

- Comisión Europea (2000). *Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre la América Latina, Caribe y la Unión Europea*. COM(2000) 670 final. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0670&from=EN>
- Comisión Europea (2007). *Los resultados de la Convención Europea*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/introduction\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_es.htm)
- Comisión Europea (2009). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales* {SEC(2009) 1227}. Bruselas, Bélgica en: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/eu\\_commission/eu\\_la\\_global\\_players\\_in\\_partnership\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/eu_commission/eu_la_global_players_in_partnership_es.pdf)
- Comisión Europea (2011). *Política de desarrollo de la UE: la Comisión se propone aumentar el impacto de la ayuda concentrándose en menos sectores y en los países más necesitados*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1184\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_es.htm)
- Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía Desplazamientos forzados y desarrollo*. COM/2016/0234 final. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478522989274&uri=CELEX:52016DC0234>
- Comisión Europea (2016). *Hoja informativa - Ayuda de la Unión Europea de casi 600 millones EUR a la consolidación de la paz en Colombia*. Bruselas, Bélgica (12 de diciembre de 2016). Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-4294\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4294_es.htm)
- COPOLAD (2016). *Programa de Cooperación entre América Latina y Europa en políticas sobre drogas*. Recuperado de: [www.copolad.eu](http://www.copolad.eu)
- Council of the European Union (2014). *Council conclusions on migration in EU development cooperation Foreign Affairs (Development)*. Bruselas, Bélgica. En: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/146182.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/146182.pdf)
- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2009). *Comisión Europea y Colombia afianzan mecanismo de diálogo de consultas bilaterales (02/12/2009)*. Bogotá, Colombia. Recuperado de:

[http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press\\_corner/all\\_news/news/2009/20091202\\_01\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2009/20091202_01_es.htm)

- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2013). *Cooperación técnica y financiera Bogotá, Colombia.* Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/tech_financial_cooperation/index_es.htm)
- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2014). *UE y Colombia firman Acuerdo Marco para la participación en operaciones de gestión de crisis (05/08/2014).* Bogotá, Colombia. En: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press\\_corner/all\\_news/news/2014/20140805\\_2\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/20140805_2_es.htm)
- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2016). *Bilateral UE-Colombia.* Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/political\\_relations/bilateral-eu-colombia/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/bilateral-eu-colombia/index_es.htm)
- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2016). *Cooperación Financiera.* Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu\\_colombia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/tech_financial_cooperation/index_es.htm)
- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2016). *Unión Europea socio sólido para la construcción de paz desde hace más de 20 años.* Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press\\_corner/2016/ue\\_aportes\\_a\\_la\\_paz\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press_corner/2016/ue_aportes_a_la_paz_es.pdf)
- DG ECHO (2016). *Global Vulnerability and Crisis Assessment / Forgotten Crisis Assessment.* Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://echo-global-vulnerability-and-crisis.jrc.ec.europa.eu/>
- DPS (2016). *Más Familias en Acción.* Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>
- Evaluations EIDHR (2006). *Programa Andino de derechos humanos y democracia.* Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-andino-programme-can-200601\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-andino-programme-can-200601_en_2.pdf)
- Eur-Lex. *Access to European Union Law.* Bruselas, Bélgica: Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0022>
- Eur-Lex (1997). *Reglamento (CE) nº 443/97 del Consejo de 3 de marzo de 1997 relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas*

en los países en desarrollo de América Latina y Asia. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478518060615&uri=CELEX:31997R0443>

- Eur-Lex (1999). *Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos - IEDDH (2000-2006)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:r10110&from=EN>
- Eur-Lex (2005). *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Anexo de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina» - Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina : presentación detallada{COM(2005) 636 final}*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52005SC1590>
- Eur-Lex (2007). *Access to European Union legislation. El consenso europeo sobre desarrollo*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:r12544>
- Eur-Lex (2007). *Access to European Union Law. Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (2007-2013)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar17101>
- Eur-Lex (2007). *Summaries of EU legislation: direct access to the main summaries page*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0025>
- Eur-Lex (2010). *Summaries of EU legislation: direct access to the main summaries page*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>
- Eur-Lex (2012). *Access to European Union Law. Informe de la UE sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (2011) Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2012 , sobre el Informe de la UE de 2011 sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (2012/2063(INI))*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52012IP0399>
- Eur-Lex (2016). *Access to European Union law. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0009>
- Eur-Lex (2016). *Access to European Union law. La política exterior y de seguridad común*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aa19000>

- Eur-Lex (2016). *Comitología*. Bruselas, Bélgica. Rescatado de: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=es>
- Europe Direct (2014). *Europe in Slides*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/eu\\_in\\_slides\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/eu_in_slides_es.pdf)
- EuropeAid (2013). *The EU and development aid: a longstanding resolution*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation_en.pdf)
- European Commission (2014). *Resumen de la cooperación regional con América Latina (2007-2013)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/lac-leaflet-poster-web-150413-es.pdf>
- European Commission (2016). *Development Policy Statement*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/development/body/development\\_policy\\_statement/docs/edp\\_statement\\_oj\\_24\\_02\\_2006\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/development/body/development_policy_statement/docs/edp_statement_oj_24_02_2006_es.pdf) .
- European Commission (2016). *DGs. Service for Foreign Policy Instruments*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm)
- European Commission (2016). *International Cooperation and Development. Mission statement*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/mission-statement\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/mission-statement_en)
- European Commission (2016). *International Cooperation and Development. UN 2030 Agenda for Sustainable Development - Public Consultation on revising the European Consensus on Development*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/un-2030-agenda-sustainable-development-public-consultation-revising-european-consensus-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/un-2030-agenda-sustainable-development-public-consultation-revising-european-consensus-development_en).
- European Commission (2016). *Latin America - Regional Cooperation – funding*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/latin-america-regional-programmes-eu-funding\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/latin-america-regional-programmes-eu-funding_en)
- European Commission (2016). *Press Release - EU announces new funding to*

*support post-conflict process in Colombia*. Brussels, Belgium (27 May 2016). Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1902\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1902_en.htm)

- European Commission (2016). *Press Release – Grupo de Río/UE*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-16\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-16_es.htm)
- European Parliament (2016). *Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Que es EuroLat?* Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/whatiseurolat\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/whatiseurolat_es.htm)
- Norwegian Refugee Council (2016). *Global Internal Displacement Database (GIDD)* Recuperado de: <http://internal-displacement.org/>
- Internal Displacement Monitoring Centre (ICMC) (2014). *Figures Analysis. Colombia IDP Figures Analysis*. Ginebra, Suiza. Recuperado de <http://www.internal-displacement.org/americas/colombia/figures-analysis>
- “Mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política”: Recuperado de: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>
- “Mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado en Río de Janeiro (Brasil) el 18 de diciembre de 1986”, Recuperado de: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/>
- OCDE (2016). *DAC member profile: European Union*. París, Francia. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dac/europeanunion.htm>
- Oxfam Intermon (2016). *Glosario. La realidad de la ayuda*. Recuperado de: <http://www.realidadayuda.org/glossary/ayuda-programable-pais-app>
- Página de Facebook del proyecto “Fortalecimiento Institucional en favor de las víctimas del conflicto armado en Tuluá”: <https://es-la.facebook.com/victimasdelfconflictoarmadotulua>
- Parlamento Europeo (2016). *At your Service*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.3.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.3.1.html)

- Parlamento Europeo (2016). *El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de:  
[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.1.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.4.pdf)
- Parlamento Europeo (2016). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de:  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.1.1.html)
- Parlamento Europeo (2016). *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea. La política de desarrollo: resumen general*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de:  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.3.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.3.1.html)
- Presidencia de la República de Colombia (2005). *ABC de Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional*. Bogotá, Colombia. Recuperado de:  
[http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2005/enero/26/11262005.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/enero/26/11262005.htm)
- Presidencia de la República de Colombia (2016). *Unión Europea acompañará cada paso del posconflicto en Colombia -Esperamos primeras acciones del Fondo Fiduciario para Colombia en febrero próximo, dijo el Comisario Europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo*. Recuperado de:  
<http://es.presidencia.gov.co/noticia/161215-Union-Europea-acompanara-cada-paso-del-posconflicto-en-Colombia>
- PNUD (2016). *Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI*. Bogotá, Colombia. Recuperado de:  
[http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/programa-construyendo-soluciones-sostenibles---tsi.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/programa-construyendo-soluciones-sostenibles---tsi.html)
- SEAE (2016). *EU Trust Fund for Colombia*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de:  
[https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/16984/eu-trust-fund-colombia\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/16984/eu-trust-fund-colombia_es)
- UNDP-UNHCR: *Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – Colombia*. Página web, recuperada de: <http://tsicolombia.org/>
- UNDP. *Human Development Reports*. New York. Recuperado de:  
<http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>

- Unión Europea. *Acerca de la UE*. Bruselas, Bélgica: Documento recuperado de [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959/1949\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959/1949_es)
- Unión Europea (2016). *Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950*. Bruselas, Bélgica: Recuperado de [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es)
- Unión Europea (2016). *Información básica sobre la Unión Europea*. Bruselas, Bélgica: [http://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_es](http://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es)
- Unión Europea (2016). *Información básica sobre la Unión Europea. Instituciones y organismos de la UE. Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es)
- Unión Europea (2016). *Qué es la UE*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_es](http://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es)
- Unión Europea (2016). *Temas de la Unión Europea. Política Exterior y de Seguridad*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_es](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es)
- Unión Europea/DPS (2013). *Los Laboratorios de Paz y los Programas regionales de Desarrollo y Paz*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press\\_corner/2014/20140225\\_los\\_laboratorios\\_de\\_paz\\_y\\_los\\_programas\\_de\\_desarrollo\\_y\\_paz\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press_corner/2014/20140225_los_laboratorios_de_paz_y_los_programas_de_desarrollo_y_paz_es.pdf)

### 3.5. Enciclopedia en Línea

- *Stalin*. Biografías y Vida. La Enciclopedia Biográfica en Línea. Documento recuperado de <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/stalin.htm>

### 3.6. Material legal

- Acción Social (2011): *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia. Recuperado de [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley\\_victimas/ley\\_victimas\\_completa\\_web.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf)

- Autos de cumplimiento (Autos 314 de 2009 y 383 de 2010) de la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional de Colombia
- Carta de Intención suscrita entre la Alcaldía de Bello, PNUD y ACNUR en Septiembre de 2012
- Colombia (2016). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Comisión Europea (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. COM(2011) 637 final. Bruselas, 13.10.2011. Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&from=EN>
- Comisión Europea (2016). *Comunicado de la Comisión al Parlamento, a la Comisión, al Comité Económico y Social y al Comité de las Naciones. "Vivir con Dignidad: de las dependencias de la ayuda a la autonomía. Desplazamiento Forzado y Desarrollo"* (COM(2016)234). Bruselas, 26.4.2016. Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478522989274&uri=CELEX:52016DC0234>
- Comunicación de la CE "Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África" COM 2005 489 final.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de agosto de 2006, «La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea» [COM (2006) 421 final - no publicada en el Diario Oficial].
- Comunicado de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo*. COM(2002) 598 final. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0598&qid=1480788044355&from=E>

## N

- Comunicado de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Autoridades Locales: agentes para el Desarrollo*. COM(2008) 626 final. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:ES:PDF>
- Comunicado “*Incrementando el Impacto de la Política de Desarrollo de la UE: Una Agenda para el Cambio*” COM(2011) 637 final, adoptado el 13 de Octubre 2011. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_com20110637\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es.pdf).
- Comunicado “*Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*” COM (2012) 492. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0492&qid=1480619131433&from=EN>
- Declaración Conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (2006). *El Consenso Europeo sobre el Desarrollo*. Diario Oficial C46 de 24.2.2006. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar12544>
- Decreto 1997 de 2009 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial- Colombia 47.367 de junio 1 de 2009
- Dictamen sobre «La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo» 2007/C197/09.
- Dictámenes del Comité de las Regiones sobre Cooperación Descentralizada en la Reforma de la Política de Desarrollo de la UE 2006/C115/09.
- Estrategia Conjunta y Plan de Acción UE-África 2007.
- Eur-Lex (2007). *Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3AI14173>

- Eur-Lex (2010). *Access to European Union Law. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE - texto original (versión no consolidada)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:xy0023>
- Eur-Lex (2016). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Protocolos Anexos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 Tablas de correspondencias*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC)
- European Commission (2005). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Policy Coherence for Development. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*. COM(2005) 134 final. Brussels, 12.4.2005. Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0134&from=EN>
- European Commission (2009). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*. COM(2009) 458 final. Brussels, 15.9.2009. Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0458&rid=1>
- European Commission (2007). *Ferrero-Waldner visita Colombia y anuncia paquete de ayudas por valor de 160 millones de euros*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-500\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-500_es.htm)
- European Commission (2016). *Press release-EU announces new funding to support post-conflict process in Colombia*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1902\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1902_en.htm)
- European Commission (2016). *Press release – EU representation in Spain*.

Madrid, España. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2016/2303.pdf>

- Instrumento de Ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1987. Madrid, España. *Boletín Oficial del Estado (BOE) n° 158*, 3 de julio de 1987. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20172-20182.pdf>
- Ley 136 de 1994, *por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios*, en la República de Colombia.
- Ley 387 de 1997, *por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997
- Ley 1190 de 2008 *Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones*, de 30 de abril de 2008
- Ley 1448 de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, de 10 de junio de 2011.
- Naciones Unidas (2015). *Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/70/L.1. Nueva York, EUA. Recuperado de: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)
- Orden 5 del Auto 007 de 2009, sobre seguimiento al cumplimiento de la Acción de Tutela T-025 de 2004 de Colombia.
- Parlamento Europeo (2007). *El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007)*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.1.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf)

- Parlamento Europeo (2014). *La Constitución Europea*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/2005-01-10-brochure-constitution-es-v02.pdf>
- Reglamento (CE) nº 443/97 del Consejo de 3 de marzo de 1997 relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia (DO L 68, 8.3.1997)
- Reglamento (CE) nº 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31998R1658>
- Reglamento (CE) no 1880/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, por el que se prorroga la validez del Reglamento (CE) no 443/97 del Consejo relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia (DO L 227 de 7.9.2000)
- Reglamento (CE) no 2130/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de octubre de 2001, relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia (DO L 287, 31.10.2001)
- Reglamento (CE) nº 107/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2130/2001 relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia (DO L 23, 26.1.2005)
- REGLAMENTO (UE) No 1339/2011 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) no 1905/2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo
- REGLAMENTO (CE) No 1889/2006 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 *por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://www.programasue.info/documentos/2006-L386-01.pdf>
- REGLAMENTO (CE) No 1905/2006 Del Parlamento Europeo y del Consejo de

18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378/41, 27.12.2006). Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1905&from=EN>

- REGLAMENTO (UE) No 233/2014 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.
- Regulación del Consejo (CEE) No 443/92 del 25 de Febrero 1992, *relativa a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31992R0443>
- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo (2006/2235(INI)).
- Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

### 3.7. Programas de TV

- Catatumbo-Parte-I (2005) *Contravía TV*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.contravia.tv/espanol/capitulos/2005/Catatumbo-Parte-I#.WEFrc7IrLcc>
- SEAE (2016). *Firma del Fondo Fiduciario para la Paz en Colombia*. Bruselas, Bélgica. Video Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/17012/signature-eu-trust-fund-peace-colombia\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/17012/signature-eu-trust-fund-peace-colombia_es)
- UNHCR-ACNUR Américas (2016) ¿Qué es TSI? Recuperado de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=PDlafekH-9k&index=19&list=PLcWbnvGj8a46SMwZdNFWwhWxEXvp9MKn>

### 3.8. Otros: convocatorias, procedimientos, etc.

- ACNUR. *Nota Conceptual. Iniciativa de Soluciones de Transición PNUD y ACNUR en colaboración con el Banco Mundial*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/colombia-construyendo-soluciones-sostenibles-tsi/>
- Colombia: Acción Social y Unión Europea se unen para atender a los desarraigados (Noviembre 2006) *Relief Web*. Recuperado de: <http://reliefweb.int/report/colombia/colombia-acci%C3%B3n-social-y-uni%C3%B3n-europea-se-unen-para-atender-los-desarraigados>
- Comisión de la Unión Europea (2002): *Country Estrategy Paper 2002-2006*. Bogotá, Colombia.
- Comisión Europea (2007). *América Latina. Documento de Programación Regional* 12.07.2007 (E/2007/1417)
- Comisión Europea (2007). *Concept note-Colombia. Documento de Estrategia País (DEP) 2007-2013*.
- Comisión Europea (2007). *Convocatoria a propuestas: "Agentes No Estatales y Autoridades Locales en el desarrollo 2007"* (EuropeAid/127000/L/ACT/CO). Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1480704461737&do=publi.detPUB&searchtype=AS&Pgm=7573847&zgeo=35406&ccnt=7573876&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=3&aoref=127000>
- Comisión Europea (2010). *Convocatoria "Agentes No Estatales y Autoridades Locales en el desarrollo 2010"* (EuropeAid/130746/L/ACT/CO). Bruselas, Bélgica.
- Comisión Europea (2010). Oficina de Cooperación EuropeAid. *Socios para el desarrollo. Guía sobre la Cooperación al desarrollo Unión Europea - América Latina*. Actualización 2010.
- Comisión Europea (2011). *Convocatoria "Apoyo a los Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo 2011-2012"* Referencia: EuropeAid/132-503/L/ACT/CO. Bruselas, Bélgica.

- Comisión Europea (2012). *Convocatoria "Apoyo a los Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo 2012/2013"* (EuropeAid/134-374/L/ACT/CO). Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1480892891377&do=publi.detPUB&searchtype=AS&Pgm=7573847&zgeo=35406&ccnt=7573876&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=3&aoref=134374>
- Comisión Europea (2016). *PRAG*. Bruselas, Bélgica. Recuperada de: [http://ec.europa.eu/europeaid/prag/?header\\_description=DEVCO+Prag+to+financ+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header\\_keywords=ePrag%2C+europa](http://ec.europa.eu/europeaid/prag/?header_description=DEVCO+Prag+to+financ+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header_keywords=ePrag%2C+europa)
- Comisión Europea/SEAE (2014). Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2014-2017 Colombia. Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press\\_corner/mip-colombia-adopte130814-version\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press_corner/mip-colombia-adopte130814-version_es.pdf)
- Convenio de Financiación entre la Unión Europea y Colombia (DCI-ALA/2010/022-248). Recuperado de: [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd\\_UE-2011PAZ.pdf](http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd_UE-2011PAZ.pdf)
- Delegación de la Unión Europea en Argentina (2011): *Los Instrumentos y Programas Temáticos de la Cooperación de la Unión Europea en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2011). *Instrumento Europeo para la promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos (IEDDH) Convocatoria Sistemas de apoyo País (CBSS): Colombia EuropeAid/131504/L/ACT/CO*. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/funding\\_opportunities/131504\\_guia\\_para\\_solicitantes\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/funding_opportunities/131504_guia_para_solicitantes_es.pdf)
- European Commission (2007). *Thematic programme "Non-State Actors and Local Authorities in Development" Annual Action Programme for 2007*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-non-state-actors-and-local-authorities-af-2007\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-non-state-actors-and-local-authorities-af-2007_en.pdf)

- European Comisión (2013), *Regional (continental) programmes Latin America General Overview*, Development and Cooperation EuropAid, Bruselas, Bélgica
- European Commission (2014). *NSA-LA AAP 2014 – Annexes*. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2013/af\\_aap\\_2013\\_dci-nsa.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2013/af_aap_2013_dci-nsa.pdf)
- European Commission (2016). *Humanitarian Aid and Civil Protection. ECHO FactSheet. Colombia*. Bruselas. Bélgica.
- Municipio de Bello (2013). Proyecto DCI-PVDNSA/2013/335-698 Anexo I, *Fortalecimiento de las estrategias de dialogo político y soluciones sostenibles entre la administración local y la población desplazada ubicada en los sectores de La Gabriela, El Cortado, Vereda Granizal y Vereda Hato Viejo del Municipio De Bello en el marco del TSI*.
- UNDP-UNHCR Project Document (2012) *Transitional Solutions Initiative*. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-prodoc-tsi-2014.pdf>
- Unidad Municipal de Atención a Víctimas (2015). *Plan Integración Local El Cortado*. Municipio de Bello. Colombia.
- Unidad Municipal de Atención a Víctimas, 2015, *Plan Integración Local Vereda Hato Viejo*. Municipio de Bello. Colombia.

#### **4. Entrevistas**

- Durante el proceso de redacción del trabajo se han realizado entrevistas con funcionarios de la Delegación de la UE en Colombia, del PNUD, Alcaldía de Bello y de Azaí Consultores.