

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN RELACIONES ECONÓMICAS  
INTERNACIONALES**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

La cooperación internacional para los desplazados en  
Colombia.

Ayuda oficial al desarrollo 1998 – 2012.

---

AUTOR: TATIANA VILLARRAGA TORRES.

TUTOR: LILA KOWALEWSKI.

Julio 2020

---

## **Dedicatoria**

A todas las personas que descubrieron lo que les apasiona.

## **Agradecimientos**

La universidad fue un pilar fundamental en mi formación, es por esto por lo que agradezco la guía que me brindaron durante todo este tiempo, el conocimiento que me transfirieron y la disciplina que me inculcaron.

A mi madre, por siempre haberme ayudado a soñar e incentivar me, a veces en contra de mis expectativas, a perseguir lo que me gusta.

A Santi Corbillón, por todas y cada una de las veces que invirtió tiempo en leer todas y cada una de las versiones que escribí.

A Dani y Agus Merco simplemente por nunca perder la fe en que podría llegar.

A Esther, Agus y Fei, porque sin su apoyo, sus risas y sus bromas esto nunca hubiera sido posible.

Agradezco a mi tutora Lila Kowalewski por su orientación y su tiempo para ayudarme en este proyecto.

## **Resumen.**

El objetivo general de este trabajo es evaluar si los flujos de capital provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el periodo 1998 – 2012 lograron los objetivos estipulados por los donantes en el marco de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de los desplazados en el país.

La cooperación internacional como herramienta para cumplir objetivos internacionales dirige sus esfuerzos a mejorar las condiciones de vida de la población en los países con menor renta relativa para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social.

La Cooperación Internacional se refiere a (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018):

*“Todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo y siendo una herramienta de colaboración que apoya procesos de desarrollo mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros entre diversos actores del sistema internacional (gobiernos, entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil, ONGs)”*

En el marco de la cooperación internacional surge la específica cooperación internacional para el desarrollo AOD, como el instrumento adecuado para facilitar, no sólo, el mejor nivel de desarrollo, sino que también sea sostenible a través del tiempo.

En esencia la ayuda oficial al desarrollo es un desembolso de créditos y donaciones realizados según los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), en condiciones económicas favorables y cuya meta final sea el desarrollo económico y social del país receptor.

Es un tema relevante dada la cantidad de personas afectadas por este fenómeno en una región específica. Fenómeno que se replica en otros continentes y/o países. Tener una perspectiva de los flujos y los objetivos o intereses inherentes de los donantes que se desarrollaran en este trabajo puede brindar una perspectiva de análisis particular en futuros accesos a donaciones o proyectos relacionados con el desarrollo de poblaciones vulnerables, en este caso los desplazados por la violencia.

La AOD es primordial en países en vías de desarrollo con problemas de conflicto interno como Colombia. Mantener el flujo de ayuda es importante para la agenda gubernamental en orden de apoyar el desarrollo de las poblaciones vulnerables.

**Palabras Clave: Ayuda oficial al desarrollo. Colombia. Desplazados por la violencia. Conflicto interno.**

## Lista de Acrónimos

<b>ACCI</b>	Agencia Colombiana para la cooperación internacional
<b>ACDH</b>	Oficina del alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
<b>ACNUR</b>	Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AEA</b>	Agenda de Eficacia de la Ayuda
<b>AOD</b>	Ayuda oficial al desarrollo.
<b>APC-Colombia</b>	Agencia presidencial para la cooperación internacional
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia.
<b>BACRIM</b>	Bandas criminales.
<b>CAD</b>	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CODHES</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
<b>CPI</b>	Corte Penal Internacional.
<b>DFID</b>	Departamento de Desarrollo internacional del Reino Unido
<b>DP</b>	Declaración de Paris.
<b>ELN</b>	Ejército de liberación nacional
<b>EPL</b>	Ejército Popular de liberación
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>FPNU</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>ICRC</b>	Comité internacional de la cruz roja.
<b>IDMC</b>	Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>IGAC</b>	Instituto geográfico Agustín Codazzi
<b>IRD</b>	International Relief and Development Inc.
<b>NRC</b>	Consejo Noruego para los Refugiados
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OCHA</b>	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>OFIMUDES</b>	Organismos financieros de Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>OI</b>	Organismos Internacionales.

<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>OMUDES</b>	Organismos no financieros de Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>OUA</b>	Organización para la Unidad Africana
<b>PAARI</b>	Planes de atención, asistencia y reparación integral
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNG</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PVD</b>	Países en vías de desarrollo.
<b>RUV</b>	Registro único de víctimas del conflicto armado en Colombia.
<b>SIAOD</b>	Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo Gobierno de España
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## Índice

Dedicatoria.....	2
Agradecimientos .....	3
Resumen.....	4
Lista de Acrónimos .....	6
Introducción.....	10
La migración como fenómeno de construcción social.....	10
Descripción del tema.....	14
Formulación del tema.....	15
Objetivos.....	15
Hipótesis orientadora.....	16
Justificación.....	16
Estructura del TFM.....	16
Marco Teórico.....	18
1. El territorio como espacio de poder.....	18
1.1 Etapas del Conflicto Armado en Colombia.....	22
1.2 Evolución del desplazamiento en Colombia.....	31
1.3 Atención estatal de la población desplazada por la violencia.....	34
Desarrollo/Hallazgos.....	38
2. Cooperación internacional en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).....	38
2.1 El sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo.....	40
2.2 Clasificación de la AOD y Tipos de Ayuda.....	41
2.3 Evolución del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo.....	42
2.4 Los debates acerca de la AOD.....	49
3. Análisis de la Ayuda Oficial al desarrollo en Colombia.....	51
3.1 La AOD y su régimen jurídico en Colombia.....	51
3.2 Convenios y líneas prioritarias de cooperación.....	53
3.3 Principales actores de la AOD para Colombia.....	54
3.4 Líneas de intervención de AOD.....	62
Reflexiones Finales.....	70
Bibliografía .....	73
Anexos.....	78

## **Índice de Graficos.**

Gráfico 1: Los 18 países con mas Emigrantes/Inmigrantes .....	11
Gráfico 2: Evolución del desplazamiento en Colombia entre 1998 – 2012 .....	33
Gráfico 3: Desplazamiento en Colombia por año (1998 – 2012) .....	34
Gráfico 4: Presupuesto Asignado para la Política de Víctimas y Participación dentro del Presupuesto Nacional sin Deuda 2002 – 2016 .....	36
Gráfico 5: Total de AOD para Colombia, 1998 – 2012.....	55
Gráfico 6: Total de AOD para Colombia por donantes, 1998 – 2012.....	56
Gráfico 7: Total de AOD para el sector “Respuesta de Emergencia” a Colombia 1998 – 2012 .....	66

## **Índice de Diagramas.**

Diagrama 1: Causas y tipos de migraciones .....	12
---	----

## **Índice de Tablas.**

Tabla 1: Línea de tiempo Colombia 1958 – 2017 con actores vinculados al conflicto .....	26
Tabla 2: Principales acontecimientos para la cooperación internacional durante el periodo 2002 – 2011 .....	43
Tabla 3: Principios de la Declaración de París de la eficacia de la ayuda.....	47
Tabla 4: Agencias ONU, territorio de acción con presupuesto operativo y personal activo en Colombia.....	57
Tabla 5: Otros Organismos Multilaterales, territorio de acción con presupuesto operativo y personal activo en Colombia .....	58
Tabla 6: Grupos temáticos de las OMUDES con presencia en Colombia .....	59
Tabla 7: Intereses de AOD de los 10 principales donantes a Colombia .....	61
Tabla 8: Clasificación sectorial de la AOD para Colombia 1998 – 2012 con montos por año y por sector.....	64
Tabla 9: Distribución de AOD por institución receptora, total acumulado 1998 – 2012.....	67

## **Introducción.**

### **La migración como fenómeno de construcción social**

La historia de la humanidad hace referencia a los grandes movimientos culturales, económicos, geográficos y políticos que dieron origen a desplazamientos en masa de la población, tanto espontáneos como forzados.

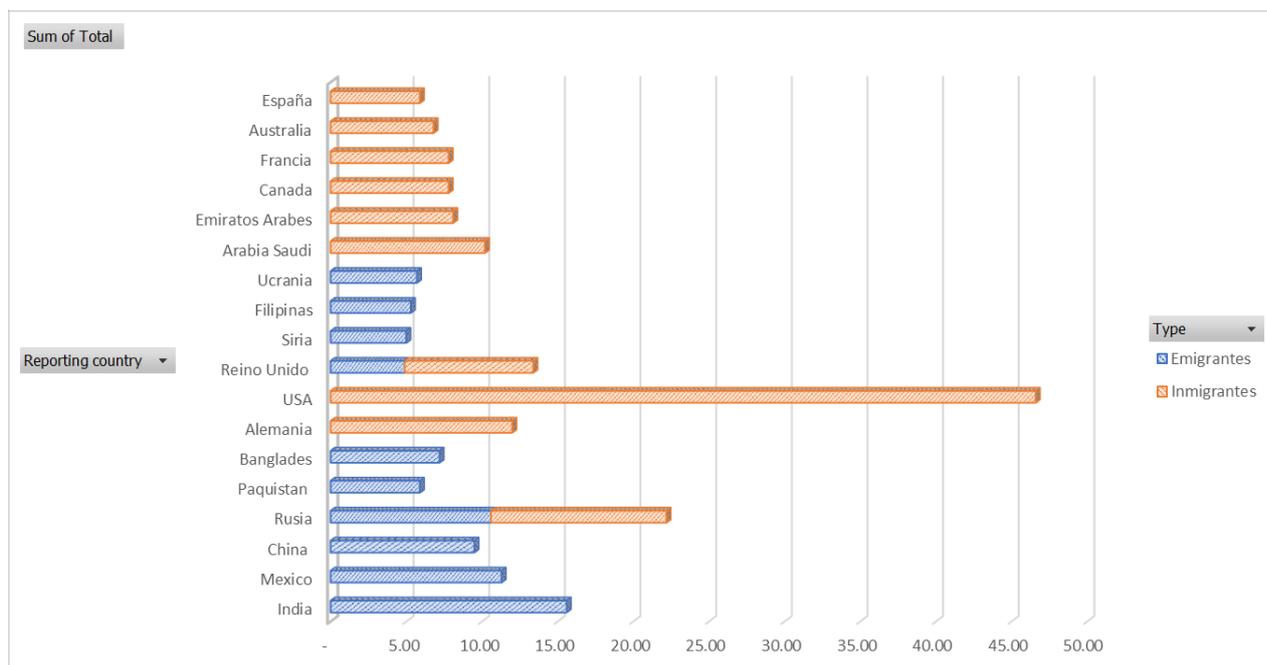
El nomadismo, las invasiones, los peregrinajes, las expediciones comerciales y las colonizaciones han construido el mundo que hoy conocemos. Los movimientos de población se han visto incrementados debido al desarrollo de los medios de comunicación a partir de la revolución industrial, la cual dio origen al mayor proceso migratorio de la historia que involucró a millones de campesinos y generó un crecimiento descontrolado y excesivo de las ciudades (Abu-Warda, 2008). La migración es un fenómeno mundial que está presente en todas las épocas de la historia.

Las migraciones constituyen un fenómeno demográfico sumamente complejo que responde a causas diversas y muy difíciles de determinar, los datos cuantitativos son difíciles de obtener debido a las migraciones irregulares o disfrazadas de actividades turísticas. Cualquier tipo de migración responde en esencia a la inquietud generalizada de los seres humanos de buscar un mejor lugar para vivir.

La noción de migrar alude a un cambio de residencia, en su concepto demográfico no refiere a otras consideraciones políticas, económicas o jurídicas. A finales de 2015 en el mundo había 244 millones de migrantes. India encabeza el ranking de países con la mayor cantidad de emigrantes; casi la mitad de los migrantes nacieron en Asia, un continente del que salieron 26 millones de personas en los últimos 15 años, que más del 65% de los migrantes viven en apenas 20 países, y que Estados Unidos es el que tiene el mayor número de habitantes extranjeros, seguido por Alemania, Rusia y Arabia Saudita. (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015).

Gráfico 1:

Los 18 países con más Emigrantes/Inmigrantes. (Datos en millones de personas, 2018)



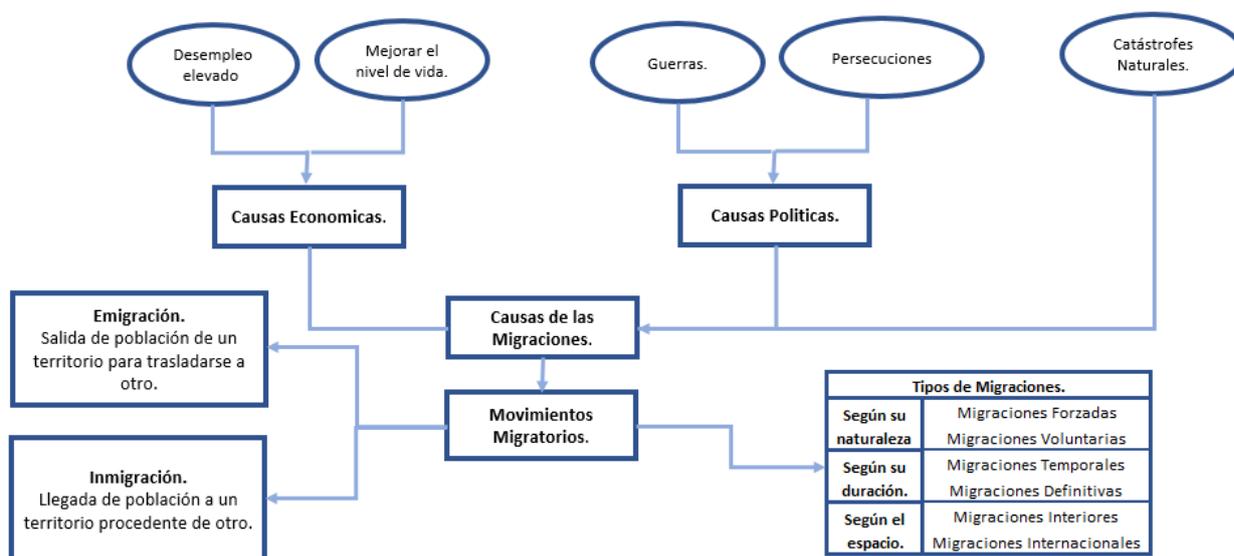
Fuente: Elaboración propia sobre datos ONU, 2018.

Las principales causas de migración están relacionadas a la política, la exclusión social, a asuntos económicos, catástrofes generalizadas o conflictos bélicos nacionales o internacionales de cualquier tipo.

Emigrar e inmigrar son procesos complementarios que describen movimientos de personas en espacios geográficos. Emigración según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es el *acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro*. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo, mientras que la inmigración es *el proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él*.

Las migraciones voluntarias, se caracterizan, por la presencia de la voluntad del migrante, quien, haciendo uso de su racionalidad, libremente la ejerce para poder movilizarse hacia otros espacios geográficos, facultad consagrada en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Por el contrario, el desplazamiento forzado, se caracteriza, porque los individuos no tienen la capacidad de elegir libremente. Ejercitar el poder de elección en torno a la decisión de migrar, como una alternativa de un abanico de opciones, se escapa a las posibilidades.

Diagrama 1: Causas y tipos de migraciones.



Fuente: Elaboración propia.

Según su naturaleza las migraciones pueden ser forzadas o voluntarias. El desplazamiento forzado, constituye una subcategoría que se puede a su vez dividir en refugiados o desplazados internos, tomando como referente la naturaleza espacial del mismo. El primero ocurre, si se sobrepasan los límites territoriales de los Estados como unidades políticas, el segundo, cuando a pesar de que existe movimiento individual o grupal, no se trascienden los hitos fronterizos. El área de interés de esta investigación es enmarcada en el desplazamiento interno generado por conflictos internos.

Entendemos por conflicto armado interno según la unidad de alerta de Escola de Cultura de Pau (2003, p.49):

*“Todo enfrentamiento protagonizado por grupos de diferente índole, tales como fuerzas militares regulares o irregulares, guerrillas, grupos armados de oposición, grupos paramilitares, o comunidades étnicas o religiosas que, utilizando armas u otras medidas de destrucción, provocan más de 100 víctimas en un año”.*

Los conflictos armados son uno de los principales motivos de desplazamiento forzado en el mundo. Sin embargo, no todas las personas que abandonan su lugar de origen o residencia reciben idéntica consideración. Su condición de desplazados es la misma, sí, pero las circunstancias obligan a introducir ciertos matices. Siendo la causa de la migración la misma,

el conflicto, los términos *refugiado y desplazado*, que, aunque parezcan designar realidades similares, tienen diferencias importantes.

Los refugiados son personas que huyen de conflictos armados o persecución. Con frecuencia, su situación es tan peligrosa e intolerable que deben cruzar fronteras internacionales para buscar seguridad en los países cercanos y, entonces, convertirse en ‘refugiados’ reconocidos internacionalmente, con acceso a la asistencia de los Estados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y otras organizaciones (ACNUR, 2015).

Los desplazados internos no cruzan fronteras internacionales en busca de seguridad y protección, sino que permanecen dentro de su propio país. En determinadas circunstancias, pueden ser obligados a huir por las mismas razones que los refugiados (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), con la diferencia que los desplazados internos permanecen bajo la protección de su gobierno, aun en los casos en que el mismo gobierno se convierte en una de las causas de su huida. Para 2015 ACNUR consideraba a los desplazados internos entre las personas más vulnerables del mundo con alrededor de 40,8 millones de personas desplazadas internamente por causa de conflictos armados (ACNUR, 2015) el 53% de los cuales vive en cinco países: Siria, Colombia, Irak, Sudán y Yemen.

El derecho internacional, como legislación inicial define el concepto de refugiado y estipula su marco de protección. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como otros instrumentos legales, tales como la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, o la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados del 1984, continúan siendo la piedra angular del derecho internacional moderno en la protección de los refugiados. Los principios legales que engloba el derecho internacional han permeado innumerables leyes y costumbres internacionales, regionales y nacionales.

La protección legal de los desplazados internos no está claramente definida como la perteneciente a los refugiados, mayoritariamente porque estando dentro de su país de origen el Estado tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos, y entonces la ayuda internacional solo puede ser brindada en el marco de acuerdos de cooperación. Los desplazados internos conservan todos los derechos que les corresponden como ciudadanos, además de la protección derivada del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

## **Descripción del tema.**

El Estado Colombiano a finales de los noventa con la Ley 387 de 1997, determinó que el desplazamiento era un problema social que ameritaba la intervención de Estado y su participación en la resolución de este. La ley estableció medidas en torno a cubrir una primera fase de atención a la población desplazada pero no creó ningún mecanismo a largo plazo para transformar y erradicar los problemas estructurales que generaron el desplazamiento de esta población.

La redacción de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno fue concluida en 1998, mismo año en que se establece la oficina de ACNUR en Colombia. La ley 387/1997 adopta por primera vez medidas para la prevención del desplazamiento forzado por la violencia y asimismo crea la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia vinculando a múltiples instituciones nacionales y municipales.

El desplazamiento no es un fenómeno reciente en Colombia sino un elemento estructural que caracteriza transversalmente la historia colombiana, partiendo de diferentes procesos de despojo y expulsión de población (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). La combinación de estos hechos pone de plano un escenario de abordaje de la atención a las víctimas de la violencia, particularmente a las de desplazamiento forzado, que es distinto al que se daba en los puntos álgidos del conflicto previo a 1997.

Si bien no hay ninguna convención internacional sobre los derechos de los desplazados internos, éstos disfrutaban de los mismos derechos humanos que los demás habitantes de su país de ciudadanía o residencia. Estos derechos pueden expresarse en la Constitución y legislación interna, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, en situaciones de conflicto armado, disfrutaban de los mismos derechos que los demás ciudadanos con respecto a las distintas formas de protección que brinda el derecho internacional humanitario.

ACNUR en su documento *“Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno”*, expresa en términos explícitos los derechos de los desplazados internos que están implícitos en las garantías más generales del derecho internacional humanitario y de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos. Los Principios Rectores definen los derechos y garantías pertinentes a todas las fases del desplazamiento interno, que disponen la protección contra desplazamientos forzados, protección y asistencia durante los desplazamientos y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. No es un documento vinculante, pero reúne en un texto único diversas normas de diversos instrumentos del derecho internacional y ayuda

en los controles sobre el tratamiento de las personas desplazadas (Cohen, Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998).

### **Formulación del tema.**

Para finales de 2012, el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC) en su informe "*Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*" (Panorama Mundial 2012: Personas internamente desplazadas a causa de conflictos y violencia), contabilizaba más de 28.8 millones de refugiados, desplazados, solicitantes de asilo y otros tipos de emigrantes forzados en el mundo (Norwegian Refugee Council, 2013).

En el contexto de las crisis humanitarias; Colombia, con más de 50 años de conflicto, ostenta el título del país con la crisis humanitaria más larga en la historia, sigue siendo el país con el mayor número de desplazados internos en el mundo, con un total de entre 4.9 y 5.5 millones, que representa aproximadamente el 10% de la población del país (Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2017).

Hasta finales de 2013, el registro oficial del gobierno de víctimas del desplazamiento forzado que datan de 1985 es casi 5,5 millones. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento en Colombia (CODHES) contabilizaba para finales de 2013 más de 5,9 millones.

Con una cifra de 7,2 millones de desplazados internos a mayo de 2016, Colombia tiene la población desplazada más grande del mundo (Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2017).

### **Objetivos.**

#### ***Objetivo General.***

Evaluar si los flujos de capital enviados a Colombia provenientes de la AOD en el periodo 1998 – 2012 lograron los objetivos estipulados por los donantes en el marco de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de los desplazados en el país.

#### ***Objetivos Específicos.***

Objetivo 1: Describir y analizar el contexto real de los desplazados y del conflicto armado en Colombia que genera desplazamiento entre los años 1998 y 2012 y sus antecedentes.

Objetivo 2: Analizar el papel de la comunidad internacional en la ayuda oficial al desarrollo en el marco de la cooperación internacional para la atención del desplazamiento en Colombia.

Objetivo 3: Evaluar el estado de la AOD entre 1998 - 2012 y los niveles de cumplimiento de los objetivos de esta en el marco del desplazamiento interno en Colombia

### **Hipótesis orientadora.**

La ayuda internacional en el marco de AOD a la población desplazada se considera positiva desde diferentes ángulos. Desde el punto de vista financiero, el papel de la cooperación ha permitido focalizar a nivel nacional recursos públicos en instituciones claves del sector.

Aunque el gobierno recibe apoyo internacional sustancial en sus esfuerzos para ayudar a los desplazados internos, sólo un pequeño porcentaje de la ayuda al desarrollo está dedicado a las necesidades humanitarias.

### **Justificación.**

La cooperación internacional como herramienta para cumplir objetivos internacionales dirige sus esfuerzos a mejorar las condiciones de vida de la población en los países con menor renta relativa para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social.

En el marco de la cooperación internacional surge la específica cooperación internacional para el desarrollo o ayuda oficial al desarrollo (AOD), como el instrumento adecuado para facilitar, no sólo, el mejor nivel de desarrollo, sino que el mismo aparezca como sostenible a través del tiempo.

En esencia la ayuda oficial al desarrollo es un desembolso de créditos y donaciones realizados según los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), en condiciones económicas favorables y cuya meta final es el desarrollo económico y social del país receptor. Este tipo de ayuda es primordial en países en vías de desarrollo con problemas de conflicto interno como Colombia para apoyar el desarrollo de las poblaciones vulnerables, que incluye a los desplazados internos. Es un tema relevante dada la cantidad de personas afectadas por este fenómeno en una zona específica. Fenómeno que se replica en otras zonas y en otros países. Tener una perspectiva de los flujos y los objetivos o intereses inherentes de los donantes que se desarrollaran en este trabajo puede brindar una perspectiva de análisis particular en futuros accesos a donaciones o proyectos relacionados con el desarrollo de poblaciones vulnerables en este caso los desplazados por la violencia.

### **Estructura del TFM.**

Este trabajo de investigación se enmarcará en el análisis de la cooperación internacional de ayuda para el desarrollo a los desplazados en Colombia en el periodo comprendido entre los años 1998 y 2012. El propósito es determinar si la ayuda proveniente de las organizaciones y/o

los gobiernos por concepto de ayuda oficial al desarrollo ha contribuido al mejoramiento de las condiciones económicas de esta población, basándose en los flujos de capital provenientes de otros estados y/o organizaciones internacionales y en los índices de cumplimiento de los proyectos a los que están relacionados.

El proyecto está estructurado en 3 capítulos:

- a) El capítulo I, desarrollará el contexto que ha generado desplazamiento a lo largo de la historia colombiana, lo que representa para el país y el principal interés del fenómeno como foco de cooperación internacional.
- b) El capítulo II definirá la cooperación internacional, las bases y las políticas de cooperación, identificara cuáles son los principales actores en el marco de la ayuda para el desarrollo a los desplazados y los términos de esa cooperación. La caracterización de los donantes, mediante los intereses que determinan el monto y el sector de influencia determinaran el papel general de la comunidad internacional en la ayuda para el desarrollo de los desplazados en Colombia.
- c) El capítulo III, evaluará la ayuda oficial al desarrollo basado en las fuentes disponibles que permitan mostrar la evolución de la cooperación y sus logros durante el periodo investigado.

## Marco Teórico

Colombia es parte de una región que está históricamente marcada por el uso inadecuado de la energía, por la marginación de las comunidades indígenas, el acceso desigual a los recursos, la colonización económica y por los sistemas oligárquicos (Cohen & Sánchez-Garzoli, El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas., 2001).

Según el centro de memoria histórica la fragmentación institucional y territorial del Estado, finalmente, también ha estado relacionada, con los cambios y transformaciones del conflicto, los resultados parciales y ambiguos de los procesos de paz y las reformas democráticas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), CODHES, la agencia presidencial para el desplazamiento y la cooperación internacional en Colombia o el IDMC indican que la esencia del problema del desplazamiento y el conflicto armado puede traducirse en 3 puntos:

1. El vínculo estrecho entre el desplazamiento forzado y la concentración de la tierra;
2. La acción de los grupos armados que promueve el desplazamiento; y
3. Una fuerte presencia institucional, así como una amplia oferta de servicios estatales pueden mitigar el desplazamiento.

### **1. El territorio como espacio de poder.**

En Colombia, el acceso a la tierra ha sido históricamente una gran fuente de poder político y de conflicto social, además un determinante clave en la productividad de la economía rural (Planeta Paz, 2012)<sup>1</sup>. El problema de la tierra es de difícil definición, está compuesto por varios elementos y procesos complejos e interrelacionados, como:

1. la concentración y el acceso inequitativo a la tierra;
2. conflictos por el uso del suelo;
3. el despojo y abandono de la tierra generado por actores violentos;
4. el poder fundamentado en su propiedad,
5. la violencia e ilegalidad;
6. la tierra tomada como factor especulativo y de baja tributación;
7. el uso de esta como instrumento de guerra y el lavado de activos de capitales ilícitos;
8. la alta informalidad en cuanto a la tenencia de la tierra;

---

<sup>1</sup> Planeta Paz fue creada en 2000 para dar voz a las organizaciones de base a lo largo de Colombia. Han desarrollado una “agenda de la gente” para la paz, con un fuerte énfasis en perspectivas de la gente que habita regiones afectadas por el conflicto. Al mismo tiempo promueven la comunicación intersectorial, estableciendo puentes sociales y políticos entre sectores comunicados de la sociedad colombiana.

9. y la falta de un sistema de información moderno y actualizado de catastros

La desigualdad en la propiedad de la tierra, la repartición no igualitaria y la sobreutilización de esta, contribuye a generar bajos ingresos, fenómenos que coinciden con una infraestructura rural pobre, mala salud y poca educación, al igual que otros factores que contribuyen a la pobreza (Paz Cardona & Latam, 2018).

Con la apertura económica de 1991 ejecutada durante el gobierno Gaviria (1990 – 1994) y que bajó los aranceles al 12% para todos los productos agrarios, se disparó una brecha socioeconómica en la posesión de la tierra. Una investigación de Ibáñez, revela que para 2010, 77,6% de la tierra estaba en manos de 13,7% de los propietarios y el índice Gini<sup>2</sup> de tierras llegaba a 0,86. El estudio revela que además la situación empeoró desde el 2000, cuando la relación era de 75,7% en manos de 13,6% (Sanchez Pedraza, 2014).

El 31.3% de los predios rurales, sobre todo los de pequeños productores, carecen de títulos formales (Berdegué & Ocampo, 2014).

Esta no es la disputa tradicional entre campesinos y terratenientes de los años 60 o 70; ahora involucra una multiplicidad de actores cuyos intereses y conflictos se han dado por las siguientes razones (Planeta Paz, 2012) de aplicación en otros países con conflictos armados:

1. La tierra es un activo y un factor productivo muy importante en contextos como el colombiano, donde la ruralidad aún pesa;
2. Es un medio de vida, expresa una cultura y es la base del desarrollo de las comunidades;
3. Aún tiene un papel rentístico y especulativo importante, pero no es un bien de inversión;
4. La tierra ha sido utilizada como un instrumento de guerra a través del establecimiento de corredores estratégicos de tráfico de armas o de drogas, empleados por grupos armados ilegales;
5. La tierra facilita el lavado de activos debido a que en el sector rural no hay tanto control como en el sector urbano, convirtiéndose en un bien atractivo para los narcotraficantes y otros actores;
6. En Colombia la tierra sigue siendo un factor de poder político que se ejerce a través de la violencia;
7. Su propiedad facilita la explotación de los recursos del subsuelo;
8. Es un medio para controlar el agua y los recursos estratégicos de la biodiversidad;
9. Es un instrumento para controlar el territorio y la soberanía;
10. La tierra es un elemento determinante para la seguridad alimentaria.

---

<sup>2</sup> La medición tradicional de desigualdad es el Coeficiente de Gini, en el que 0 es la perfecta igualdad y 1 es desigualdad total.

Uno de los principales rasgos de la población desplazada en Colombia es su procedencia predominantemente rural: de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV) el 87% de las personas desplazadas provienen de zonas rurales, en otras palabras, 9 de cada 10 personas desplazadas habitaban en el campo colombiano (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Por otro lado, la tierra es el factor transcendental para muchos actores armados que participan en la contienda para poder ejercer el control de los recursos. Despoblar territorio es una estrategia de los grupos armados ilegales para fortalecer su control territorial y para la apropiación de predios agrícolas. Como consecuencia, el desplazamiento es más intenso en departamentos con mayor concentración de la propiedad agraria, cerca de 60% de los hogares desplazados, según la Conferencia Episcopal, reportan algún tipo de tenencia de tierra. Los conflictos que se generan por la concentración de la tierra acentúan los desequilibrios entre el sector rural y urbano, al aumentar la brecha de ingresos y de oportunidades.

Los conflictos por la propiedad de la tierra explican 7% de las variaciones en la cantidad de desplazados (Rey Sabogal, 2013).

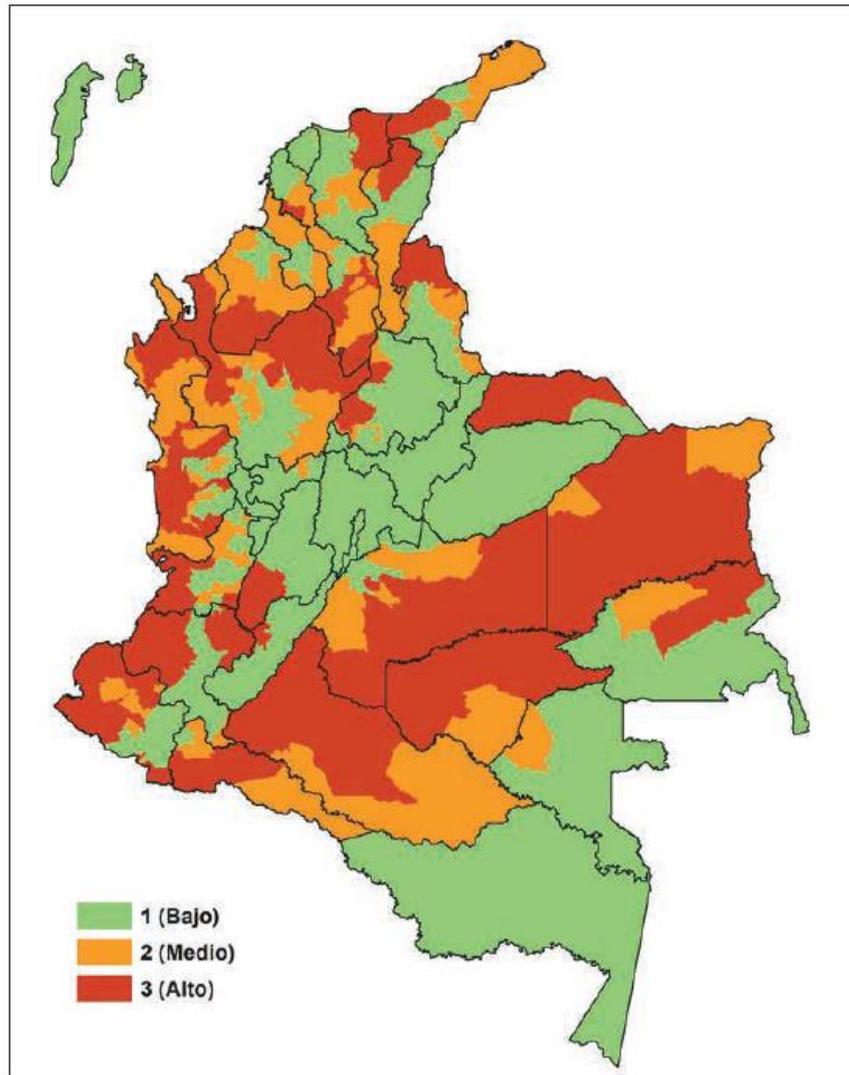
Colombia tiene una historia compleja relacionada con la tenencia de las tierras rurales, la ley de tierras (Ley 200/1936) fue el primer intento de reforma agraria en el país al proponer modificar la estructura agraria de tal manera que el sector agrícola fuera capaz de aumentar la oferta de sus productos para las necesidades de la industria. Desde entonces, las intenciones de recomponer la tenencia de la tierra han oscilado entre la reforma y la contrarreforma.

La crisis agraria durante el gobierno del presidente Lleras Camargo (1958 -1962) dejó en evidencia la extrema desigualdad de la distribución de la tierra y la aguda pobreza de la población rural, adicionalmente la violencia generada por la disputa político militar de los actores armados impactó fuertemente las diferentes regiones del país; especialmente aquellas con condiciones económicas y territoriales estratégicas para el avance del proyecto militar de las guerrillas, FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

De acuerdo con las investigaciones de Ibáñez y Querubín (Ibáñez & Querubín, Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia, 2004), la tenencia de la tierra y las oportunidades económicas en el lugar de origen son incentivos importantes en los desplazados para retornar. De ahí que uno de los puntos principales en todas las negociaciones de paz entre distintos grupos armados con participación gubernamental, sea la aplicación de una reforma agraria que retorne la tierra a los desplazados por la violencia. Sin embargo, la oposición violenta al proceso de restitución de tierras ha llevado a una disminución en el número de

reclamaciones presentadas, puesto que la mayoría de los desplazados internos deciden dar prioridad a su seguridad física sobre la recuperación de sus tierras.

A continuación, se muestra el mapa de la densidad del conflicto armado en Colombia entre 1990 y 2013 (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015):



Fuente: Policía Nacional, DAICMA, Unidad de Víctimas, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Defensa, ICBF, Ministerio de Protección Social, DAS, SIMCI. Elaborado, procesado y georeferenciado por el Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Cartografía básica IGAC

El Mapa muestra la densidad del conflicto armado en Colombia, y permite visualizar los territorios estratégicos en el conflicto armado, poniendo de manifiesto el valor del control de la tierra para explicar el conflicto armado colombiano. Los corredores estratégicos constituyen, en la lógica de los actores del conflicto armado, la principal fuente de movilidad por la región y fuera de ella, ya que configuran una compleja red que permite la comunicación del oriente con el occidente del país en una franja que concentra departamentos con amplias

extensiones de tierra cultivable y centros de procesamiento de alimentos y en la región del Pacífico da la salida al mar.

Desde 2001 con el decreto 2007 el Gobierno Nacional, con el fin de proteger los bienes patrimoniales de los hogares desplazados, obliga a las autoridades locales a realizar un inventario de predios y a archivarlo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para impedir la transacción de dichos predios cuando hay inminente riesgo de desplazamiento. El inventario de predios constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante (Ibáñez & Querubín, Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia, 2004). Este resulta ser una documentación válida ante el desplazamiento y el proceso de restitución de tierras una vez acogido los términos de los Acuerdos de Paz negociados en 2016.

### **1.1 Etapas del Conflicto Armado en Colombia.**

La presente sección reconstruye la evolución histórica del desplazamiento forzado como resultado del conflicto armado interno y las diversas formas de violencia contra la población civil. Cubre los antecedentes del éxodo y el despojo de tierras, la evolución histórica de la dinámica del desplazamiento hasta llegar al contexto que generó la proliferación del desplazamiento por todo el territorio nacional.

#### ***1.1.1 La expansión de los grupos armados al margen de la ley.***

Entre 1966 y 1994 variaron considerablemente los sectores donde los grupos armados ejercían su presión y en los que buscaban apoyo. Pasaron de contar con el respaldo de los colonos y ejercer presión sobre los ganaderos y empresarios del campo, a tener apoyo de campesinos, trabajadores, sectores no asimilados a las economías del petróleo, el oro, el banano, la palma africana, la coca y la amapola (Redacción EL TIEMPO, 1995).

La aparición de nuevos frentes armados se produce primordialmente en las regiones donde se genera buena parte de la riqueza nacional, donde las condiciones climáticas les permiten promover y beneficiarse de los cultivos ilícitos y donde su presencia les concede claras ventajas en la confrontación armada. Por lo tanto, la lógica que prima en la conquista de nuevos territorios para los grupos armados y no necesariamente está en relación directa con la situación social de sus pobladores, sino más bien con el potencial estratégico que ofrecen. El fortalecimiento económico derivado del auge de los cultivos ilícitos y el surgimiento permanente de nuevas zonas de economía de enclave, juegan un papel decisivo en la multiplicación de los frentes guerrilleros (Echandia Castilla, 1997). En 1983 se comienza a registrar un crecimiento significativo de los grupos al margen de la ley, debido al fortalecimiento económico derivado de la extorsión a las compañías extranjeras encargadas de

la construcción de los Oleoductos, práctica que constituye su principal fuente de financiamiento.

Cuando Jimmy Carter, presidente de los Estados Unidos, impulsó la política de derechos humanos, la administración Betancur (1982 – 1986) optó por dialogar y empezó un proceso de paz con las guerrillas. La simultaneidad entre la propuesta y la opinión militarista de las FARC llevó a una polarización política del país durante los años 80. Una de las primeras expresiones de la vinculación activa de los narcotraficantes al conflicto armado fue el rol de financiadores o el de artífices de los grupos armados presentes en el país.

Por otra parte, la expansión guerrillera puso en escena el entrecruzamiento del narcotráfico con el conflicto armado. La penetración del narcotráfico en la organización paramilitar y los efectos que este tuvo sobre la naturaleza de las autodefensas volvieron más complejo el conflicto armado, inaugurando tramas difíciles de diferenciar entre la guerra y la criminalidad organizada. El narcotráfico impactó tan decisivamente en la estructura paramilitar que en distintas regiones estos grupos se convirtieron en el brazo armado de los narcotraficantes (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

En este proceso de reconfiguración social y cultural, el misticismo del guerrillero de los años sesenta y setenta, que calaba tanto en el país urbano, fue reemplazado por el pragmatismo del narcotraficante, que de hecho se convirtió en un referente socialmente aceptado de movilidad social exitosa para amplios sectores de la población (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

### ***1.1.2 Los años de la tragedia humanitaria.***

En 1997 Colombia se convierte en el primer productor de hoja de coca del mundo; reforzando la incidencia del narcotráfico en la economía nacional.

El escaso margen de maniobra del Gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998), como efecto de la crisis de gobernabilidad desatada por el denominado *Proceso 8.000*, que lo imputaba judicialmente bajo la acusación de recibir fondos del narcotráfico para su campaña presidencial, le impidió proseguir con una negociación con los grupos armados. Durante el Gobierno de Samper no hubo acciones sólidas encaminadas a un proceso de paz.

Fueron los años cumbre de la violación a los derechos humanos, la escala del poder del narcotráfico dirigida por Pablo Escobar, hasta el punto de manejar informalmente el país. Para esta época el gobierno Colombia no tenía el control total del territorio y se produce el auge de las fuerzas paramilitares, con el narcotráfico sobrepasando el control estatal, la comunidad internacional empieza a hablar informalmente de Colombia como Estado fallido.

Entre 1991 y 1994 las FARC incrementaron su presencia municipal en un 28%, el ELN en un 51% por ciento y la disidencia del EPL en un 45% (Redacción EL TIEMPO, 1995). Hizo evidente la condición de Colombia como un conglomerado de confederaciones de poderes regionales y locales.

Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se crean en 1997 e ingresan en la contienda político militar, logrando consolidar un poder paramilitar muy fuerte en las diferentes regiones del país. En ese contexto de conflicto armado y disputa por el control territorial, poblacional y económico, el desplazamiento forzado de los campesinos propietarios de la tierra se constituyó en algunas ocasiones, en estrategia de guerra para el control territorial y poblacional, en otras, como estrategia de supervivencia y otras en la consecuencia del fuego cruzado de los actores armados.

Un promedio de seis hogares fue desplazado cada hora, durante 1997 son, más o menos, 159 familias que diariamente emigraron<sup>3</sup>, en contra de su voluntad, lo que constituye un dramático crecimiento de las cifras de desplazados en medio de la crítica situación de violación a los derechos humanos en Colombia durante ese año, ante la mirada, del Estado incapaz de garantizar los derechos fundamentales de su población y la consecuente agudización y expansión del conflicto armado.

Los éxodos en masa representaron el 28% del total de los desplazados, en Colombia durante 1997. Es decir, alrededor de 71.960 colombianos que huyeron masivamente, dejando caseríos, veredas y pueblos abandonados, porque así lo decidieron los actores armados que se disputan territorios; en una política de sangre y fuego en la que también tienen incidencia los grupos guerrilleros y las fuerzas de seguridad del Estado<sup>4</sup>.

### ***La posición del Gobierno colombiano (1990 - 1997).***

En ese contexto, desde 1990 se pueden evidenciar varios momentos de la respuesta del Estado a esta problemática, que pasó de negar el problema, a una incipiente formulación de política y luego un amplio proceso de política pública:

- Momento de negación del problema o de ausencia de la política pública. En los primeros cinco años de la década del 90, el hecho del desplazamiento forzado se atribuía a razones exclusivamente económicas o desastres naturales y, en consecuencia, no

---

<sup>3</sup> Datos de la Oficina de Atención a Víctimas de la Violencia de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República de Colombia y aparecen registrados en todos sus informes internos que no son de pleno conocimiento público en 1997 - 1998.

<sup>4</sup> Estos datos se encuentran registrados en los diferentes informes de la oficina de atención a víctimas de la violencia, de la red de Solidaridad de la Presidencia de la República de Colombia en 1997 y 1998.

existían estadísticas de las víctimas, menos aún políticas públicas, y la ayuda humanitaria era prestada por la Iglesia, el Comité de la Cruz Roja o algunas ONGs.

- Momento de surgimiento incipiente de política a partir del reconocimiento del problema del desplazamiento, es en septiembre de 1995, cuando el Gobierno del Presidente Samper (1994 – 1998), reconoció que el desplazamiento estaba estrechamente ligado a la violencia y que, además, era un tema humanitario urgente que debía ser incorporado en la agenda pública y requería la elaboración de una propuesta de política (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 71).
- Momento de creación de la legislación nacional sobre el desplazamiento forzado. Se expide la Ley 387 de 1997. Esta “fue fruto de un trabajo interinstitucional entre un equipo de la Consejería Presidencial para los desplazados, académicos de las universidades Nacional y Javeriana, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Iglesia” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 76). En la misma, se concibió el problema del desplazamiento forzado como un proceso de fases, de manera que se establecieron tres etapas de atención:
  - a. Prevención y Protección
  - b. Atención Humanitaria de Emergencia
  - c. Estabilización y Consolidación Socioeconómica.

Esta ley configuró desde un enfoque sistémico una estructura de atención, responsabilidades institucionales, coordinación y articulación entre actores estatales con el fin de atender de manera integral a las víctimas. Se esperaba que lo que se había configurado como un sistema nacional se replicara en los diferentes departamentos del territorio nacional como un sistema territorial de atención a población en situación de desplazamiento.

Entre 1996 y 2005, el conflicto armado alcanzó su máxima expresión, extensión y niveles de victimización. El conflicto armado se transformó en una disputa a sangre y fuego por las tierras, el territorio y el poder local. Se trata de un periodo en el que la relación de los actores armados con la población civil se transformó. En lugar de la persuasión, se instalaron la intimidación y la agresión, la muerte y el destierro (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

Como consecuencia de estos desplazamientos forzados, varias de las principales ciudades colombianas fueron el destino final de miles de familias protagonistas de un proceso migratorio que proyectó un reordenamiento territorial con incidencias sociodemográficas y económicas que aún tienen vigencia. Estas familias fueron objeto de despojo violento, se vieron obligados a desplazarse del campo a la ciudad, dando como resultado la aparición de

invasiones, y asentamientos de población. La característica general durante los decenios siguientes fue el reacomodamiento de la población que huía de los enfrentamientos de la confrontación armada y buscaba seguridad en las grandes ciudades (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

Durante la mayor parte del siglo XX el desplazamiento forzado permaneció como una problemática inadvertida, invisibilizada, y en muchos casos, justificada como una consecuencia o “efecto colateral” del conflicto armado. Desde la génesis del conflicto armado, el desplazamiento, como delito de lesa humanidad consignado en el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), se ha manifestado como el resultado de la degradación de la guerra y la intensidad de sus efectos contra la población civil. En distintos niveles y con distintos grados de responsabilidad todos los actores armados, tanto legales como ilegales, han sido responsables del éxodo forzado de la población a partir de distintas prácticas violentas, como las masacres, para generar intimidación y consolidar su control territorial.

A continuación, una línea de tiempo que permite identificar momentos y hechos significativos desde 1958 – 2018:

Tabla 1:

Línea de tiempo Colombia 1958 - 2017 con actores vinculados al conflicto.

Fecha	Presidente	Partido Político	Actores y Agentes (guerrillas, autodefensa, etc.)
1958 - 1962	Alberto Lleras Camargo	Liberal	Nacen las FARC como guerrilla campesina comunista que lucha por tierras
1962 - 1966	Guillermo León Valencia	Conservador	Nace el ELN. Su razón de lucha es la política económica y petrolera del país. Tiene vinculación con la teología de la liberación. Los ataques se concentran en la destrucción de la infraestructura (oleoductos, torres de electricidad, etc.)
1966 - 1970	Carlos Lleras Restrepo	Liberal	País descontento porque las FARC y el ELN se siguen fortaleciendo. Nace un nuevo movimiento guerrillero el Ejército Popular de Liberación (EPL).
1970 - 1974	Misael Pastrana Borrero	Conservador	Con el robo de la espada de Bolívar, el 19 de abril del 70 fundan en M-19 (movimiento guerrillero 19 de abril). Dan golpes militares de alto perfil, como la toma a la embajada de la Republica Dominicana, el robo de armas del Cantón Norte, etc.
1974 - 1978	Alfonso López Michelsen	Liberal	El primer intento de negociación con el ELN. Esos acercamientos se dieron luego de que la guerrilla recibiera uno de sus peores golpes –la Operación Anorí–, donde fue desarticulado el bloque comandado por sus principales fundadores, los hermanos Fabio, Manuel y Antonio Vásquez Castaño.  La guerrilla propuso entregarse a cambio de una amnistía, pero eso nunca pudo concretarse. Aunque el gobierno de López designó a un emisario especial para el tema, el ELN nunca se

			presentó en el lugar donde debía entregarse, según la guerrilla, por falta de garantías.
1978 - 1982	Julio César Turbay Ayala	Liberal	
1982 - 1986	Belisario Betancur Cuartas	Conservador	Se realizan diálogos de paz con todas las guerrillas. Hubo ligeros avances con las FARC, el M-19 y el EPL, pero fue el ELN, el que menos atendió el llamado a la negociación.
1986 - 1990	Virgilio Barco Vargas	Liberal	Centra su política en romper el aislamiento geográfico y la marginación de las regiones afectadas por el conflicto armado. La tensión entre el gobierno nacional y las fuerzas militares se incrementó a la vez que se multiplicaron los grupos de autodefensa, los cuales desencadenaron represión contra la población civil mediante masacres y asesinatos colectivos. Batallones militares dieron apoyo logístico a los grupos de autodefensa <i>que surgieron para protegerse de la guerrilla</i> . Al final de su mandato la crisis se hizo más patente debido al agravamiento de la violencia paramilitar.
1990 - 1994	César Gaviria Trujillo	Liberal	El movimiento estudiantil “La séptima papeleta” sale a las calles después del magnicidio de Luis Carlos Galán <sup>5</sup> y logra cambiar la Constitución. La constitución de 1991 es una carta de navegación para construir una sociedad pacífica, el estado social de derecho, el fortalecimiento de la democracia participativa, las garantías políticas y la vigilancia de los derechos humanos. La constitución también promovía el acceso a la propiedad de la tierra como medio para avanzar en la consolidación de la paz.
1994 - 1998	Ernesto Samper Pizano	Liberal	Pese a todos los esfuerzos del entonces mandatario por iniciar negociaciones, el ELN tuvo su ‘época dorada’. La guerrilla intensificó los secuestros de civiles. De la mano de los esposos Mauss (de nacionalidad alemana) cobraban millonarios rescates en dólares, dentro y fuera del país.  En 1998, tras la muerte del cura español Manuel Pérez, quien fungió como jefe de esa organización armada desde mediados de los ochenta, el ELN entró en una crisis de autoridad que permanece hasta la fecha (2018)  El ELN cerró las puertas con la administración de Samper con el histórico atentado contra el Oleoducto Central, en Machuca (Antioquia), donde perecieron calcinadas 70 personas de la condición más humilde.  Se crean las Autodefensas Unidad de Colombia (AUC).
1998 - 2002	Andrés Pastrana Arango	Conservador	El gobierno inicia diálogos de paz con las FARC, con ausencia del máximo comandante de las FARC, Manuel Marulanda Vélez. El secuestro del senador Jorge Gachem por las FARC pone fin a los diálogos de Paz.
2002 - 2010	Álvaro Uribe Vélez	Primero Colombia	La campaña a la presidencia del candidato liberal disidente Álvaro Uribe Vélez, personalmente partidario de la guerra total contra la subversión y de su aplastamiento militar, ascendió vertiginosamente con una propuesta que se hizo popular entre el electorado colombiano gracias a los errores de un proceso fracasado y al cansancio de una sociedad harta de un conflicto sin fin, lo que terminaría por ahondar la ofensiva terrorista de las FARC. El 7 de agosto día de la posesión presidencial, las FARC recibían al nuevo presidente en pie de guerra al bombardear con morteros

<sup>5</sup> Luis Carlos Galán (1943 – 1989) fue un candidato a la presidencia de Colombia en 1990, declarado enemigo público de los carteles de la droga. Galán fue asesinado durante un mitin público en Cundinamarca por orden de los carteles de la droga. Al momento de su muerte Galán encabezaba las encuestas con un 60% de aprobación popular.

			<p>la Casa de Nariño<sup>6</sup>. Pese a que no alcanzaron su objetivo, 18 personas mueren y la confrontación queda más abierta que nunca.</p> <p>Se desmovilizan las AUC.</p> <p>Guerra sin cuartel contra las FARC.</p> <p>Explotan las acusaciones de violación a los Derechos humanos, los mal llamados falsos positivos, que venían sucediendo desde mediados de los ochenta tuvieron un desmedido crecimiento de 52 ejecuciones en 2003 se pasó a cerca de 120 en 2004 y a 244 en 2006.</p>
2010 - 2018	Juan Manuel Santos Calderón	Partido Social de Unidad Nacional	Firma el acuerdo de paz con las FARC después de 50 años de conflicto.

En 1994 – 1998 el gobierno de Samper busca ayuda en Estados Unidos declarando a los grupos armados como grupos terroristas, e iniciando una política de lucha contra las drogas y el terrorismo que luego sería respaldada por el presidente Clinton en el marco del acuerdo de cooperación conocido como “*El Plan Colombia*” que se plantea como objetivos promover el desarrollo del país y capacitar a sus fuerzas armadas en el combate contra las fuerzas insurgentes, proporcionar ayuda a las víctimas del conflicto armado y dismantelar el tráfico de drogas. La petición del Estado Colombiano en 1997 elevada a Naciones Unidas para abrir una oficina de ACNUR consolido el apoyo internacional a los planes locales.

El 11 de enero de 2000, el presidente Clinton presentó al Congreso de Estados Unidos un proyecto de ley de presupuesto 'suplementario de emergencia', lo que sería su contribución al Plan Colombia. Mientras que los funcionarios colombianos explicaron que alrededor del 25% del plan general de 7500 millones de dólares iría a las fuerzas de seguridad del país, y el resto iría a los programas económicos y sociales, el proyecto de ley de Clinton fue lo opuesto. Finalmente, el paquete de ayuda del Plan Colombia consistió en 1.3 mil millones de dólares en ayuda de emergencia durante los años 2000 y 2001, de los cuales solo 860 millones fueron destinados a Colombia, mientras que el resto fue repartido entre países vecinos y agencias antidrogas estadounidenses.

En este periodo las guerrillas aumentaron en número y para el año 2002 ya tenían 62 frentes y 28.000 combatientes entre ellos las FARC y el ELN. El aumento de los secuestros, los asaltos a las propiedades, las extorsiones, el vandalismo como atacar puestos de policía, obstruir elecciones locales y regionales obligaron a autoridades civiles a renunciar (Centro

<sup>6</sup> La Casa de Nariño es la residencia oficial y principal sede de trabajo del presidente de Colombia. Se encuentra ubicada en el centro histórico de Bogotá.

Nacional de Memoria Histórica, 2015). La geografía del conflicto afianzo la presencia de los paramilitares en el norte del país y las FARC en el sur.

Durante el gobierno Uribe (2002 – 2010) fue descendiendo de manera evidente el número de municipios afectados por el conflicto armado, trajo consigo también la pérdida de legitimidad política de las FARC ante diversos sectores del país y de la comunidad internacional (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

### ***1.1.3 La Tercera Vía y el Proceso de Paz.***

En 2011, el presidente Juan Manuel Santos (2010 - 2018), trabajó con el Congreso para aprobar una ley novedosa que indemnizara a las víctimas del conflicto y restituyera las tierras que decenas de miles de campesinos perdieron durante los desplazamientos forzados, apostando una gran cantidad de capital político (incluso sus posibilidades de reelección<sup>7</sup>) como una de las demostraciones de “voluntad de paz” del gobierno de su gobierno.

La Ley 1448 de 2011, más conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, enuncia como objetivo principal el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado colombiano (después de que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez negara su existencia por dos periodos consecutivos de mandato) y de sus derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, con garantías de no repetición (Martínez Cortés, 2014). Reconociendo oficialmente la existencia del conflicto, y de sus víctimas, y pretendiendo hacer realidad su reparación integral

Las conversaciones entre las FARC y el gobierno, que se lanzaron formalmente en Oslo, Noruega el 18 de octubre de 2012, comenzaron su decimosexta ronda el 23 de octubre de 2013. Cada ronda tomo unos diez días, y todas menos la primera, tuvieron lugar en La Habana, Cuba<sup>8</sup>. Negociadores del Gobierno y FARC siguieron una agenda de seis puntos que abarcaba cinco temas de política (tierras, la participación política, la justicia de transición, las políticas de drogas, y las víctimas), además de los detalles de implementación.

Aunque ambicioso, el orden del día no tocaba los temas radicales que sustentaban las FARC como estimular el modelo económico de Colombia, la inversión extranjera, o la política de defensa y seguridad. Esto parecería indicar que los motivos ideológicos originales que pueden haber contribuido al desarrollo del conflicto, no son la cuestión esencial del mismo, o al menos no continúan siéndolo.

---

<sup>7</sup> Álvaro Uribe Vélez (2006) y Juan Manuel Santos (2014) fueron los únicos líderes políticos reelectos para la presidencia en Colombia. La reelección presidencial fue derogada por el Congreso de la Republica en 2015. Bajo la nueva normativa sólo podrá ocurrir a través de un referendo o una Asamblea Constituyente

<sup>8</sup> Esta es la cuarta vez en los últimos treinta años que el gobierno colombiano y las FARC han mantenido diálogos formales para buscar el fin del conflicto.

### ***Marco Legal para la Paz.***

En el marco de las Naciones Unidas, el concepto de justicia transicional comprende la variedad de los procesos y mecanismos relacionados con los esfuerzos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de injusticias a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, sirvan a la justicia y logren la reconciliación. Estos procesos pueden comprender mecanismos judiciales y no judiciales con diferentes niveles de participación internacional (incluso ninguna), así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, reformas institucionales, verificación de antecedentes, remoción del cargo o una combinación de todos estos (Forer & López Díaz, 2011).

En junio de 2012, el Congreso de Colombia aprobó una enmienda constitucional que establece los parámetros para dicha justicia, el "Marco Legal para la Paz", confirmada por el Tribunal Constitucional del país en agosto de 2013, el objetivo primordial dentro de la justicia transicional colombiana es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y reparación.

Las conversaciones de paz de La Habana que se extendieron por casi 4 años (septiembre 2012 – agosto 2016) concluyeron en la firma oficial del acuerdo de paz el 26 de Septiembre del 2016, documento que fue radicado ante el congreso de la Nación. Según la ley debía refrendarse en un plebiscito vinculante en el que los ciudadanos debían votar «Sí» o «No» aceptando o denegando los términos negociados. Este plebiscito se realizó el 2 de octubre de 2016, la opción «No» ganó por un 50,29% dejando los escenarios de paz y postconflicto en una zona gris en que el estado y los grupos insurgentes deberán determinar un nuevo camino para alcanzar la paz.

En las zonas rurales donde se concentra la mayor cantidad de víctimas del conflicto armado la opción «Sí» ganó por mayoría, mientras que en los conatos urbanos donde se ha visto el conflicto por la televisión o de manera aislada ganó la opción «No» (Álvarez Vanegas & Garzón Vergara, 2016).

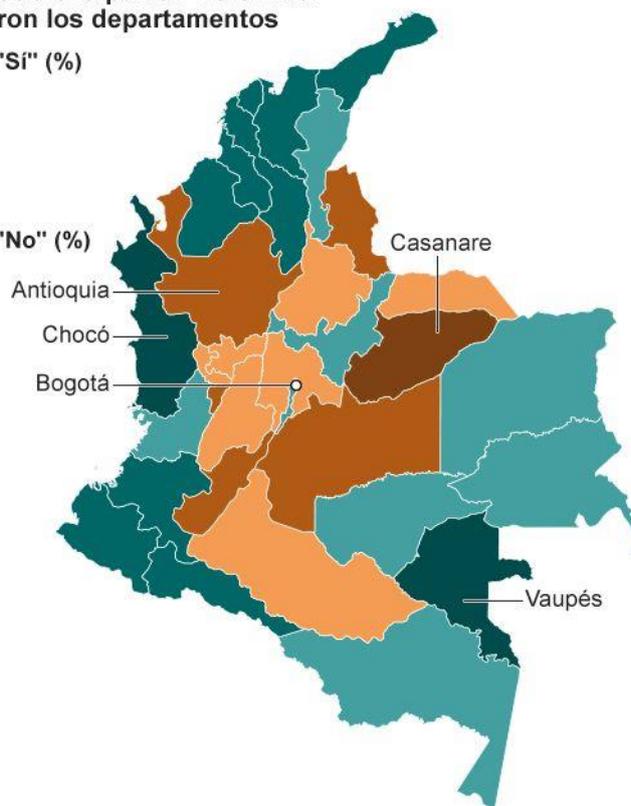
La figura a continuación muestra la distribución geográfica del plebiscito:

### Plebiscito sobre la paz en Colombia: cómo votaron los departamentos

#### Voto por el "Sí" (%)



#### Voto por el "No" (%)



**Fuente:** Registraduría nacional de Colombia

El segundo acuerdo para la Paz fue refrendado por el congreso de la nación el 30 de noviembre de 2016, consumando el paso necesario para implementar los acuerdos poniendo fin a 52 años de conflicto con las FARC.

En junio de 2018 entra en actividades el sistema de Jurisdicción Especial de Paz (JEP) creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, es el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. La JEP tiene la función de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que se hubieran cometido antes del 1 de diciembre de 2016<sup>9</sup>. La CPI podría intervenir si determina que Colombia no ha castigado a los responsables de crímenes de lesa humanidad.

### 1.2 Evolución del desplazamiento en Colombia.

El desplazamiento forzado ha tenido por lo menos tres impactos diferenciados en la Colombia contemporánea (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015):

<sup>9</sup> Fecha en la que Congreso de Colombia aprueba el nuevo acuerdo de paz con las FARC. El mismo día empezó la desmovilización de las FARC con la entrega de sus armas a la ONU, suceso que terminó en un lapso de 180 días.

- a. En primer lugar, el abandono y despoblamiento de territorios esencialmente rurales, con el consecuente efecto sobre las economías y las sociedades locales, lo cual ha generado una descampesinización<sup>10</sup> del país, debida a la enorme cantidad de población campesina que ha sido desplazada de las zonas rurales.
- b. En segundo lugar, y como un efecto del desarrollo del conflicto armado en el medio rural colombiano, este desplazamiento ha provocado una aceleración del proceso de urbanización del país, lo cual ha generado una reconfiguración forzada de las ciudades y una nueva modalidad de desplazamiento: el intraurbano.
- c. Finalmente, en tercer lugar, la pobreza estructural de la población rural hace que el desplazamiento forzado haya generado unos efectos diferenciados, y en muchos casos desproporcionados, sobre la población más vulnerable. Esto plantea dos problemas desde el punto de vista económico: la producción agrícola que se pierde y la dificultad de los desplazados para conseguir, en las ciudades, una ocupación acorde con sus saberes y destrezas.

La heterogeneidad también se mantiene entre las víctimas del conflicto, a aquellos sujetos sociales afectados por el desplazamiento, aunque el fenómeno afecta de mayor manera a los campesinos y a los pobres, toca también a los empresarios, los comerciantes, los terratenientes y en general a toda la escala social. Esta heterogeneidad dificulta no solamente la caracterización de los desplazados sino también la formulación de reivindicaciones y el diseño de políticas (Pastoral Social Bogotá, 2001).

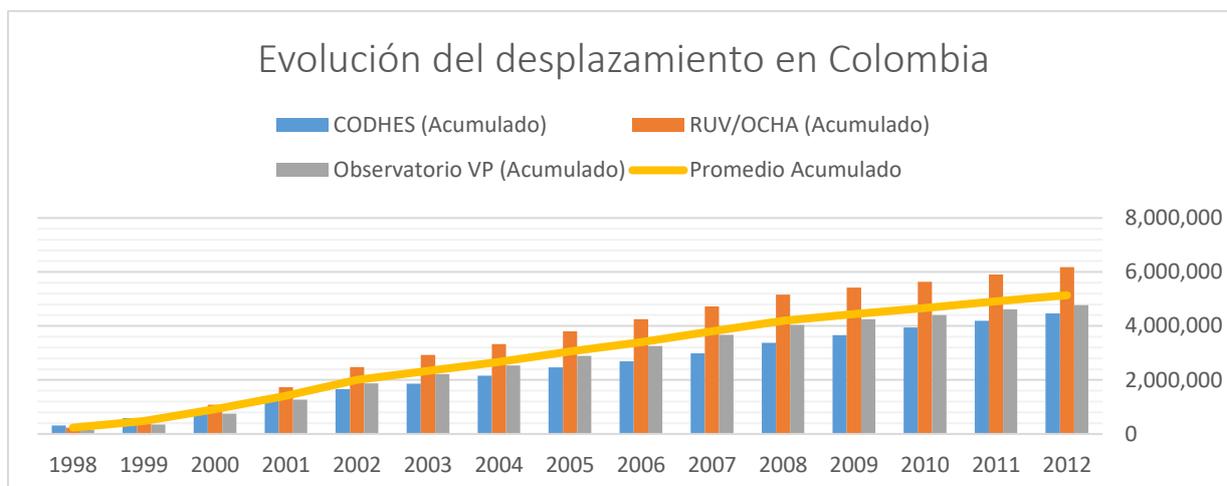
La heterogeneidad del grupo creciente de desplazados obedece a la inexistencia de una identidad, un principio de pertenencia social, regional, étnica, política, religiosa, ideológica o cultural, de estrato económico o de clase que identifique ese grupo social, o que provea elementos de cohesión interna desde los cuales se pueda interpretar su situación y encarar el futuro, como de hecho ocurre entre los grupos de desplazados de otros países.

---

<sup>10</sup>Es el proceso mediante el cual, como consecuencia del proceso de globalización y modernización, generó un aumento en la migración rural, que ha ido despoblando los campos o ha generado cuadros de empobrecimiento en las familias campesinas que se mantienen en sus lugares de origen.

Gráfico 2:

Evolución del desplazamiento en Colombia entre 1998 y 2012.



**Fuente:** elaboración propia con datos CODHES, RUV/OCHA y el Observatorio de la vicepresidencia de la republica de Colombia. A corte de 1 enero de 2018.

El éxodo de la población no ha tenido fronteras geográficas y sus distintas manifestaciones se replican una y otra vez en los escenarios locales tanto sociales como políticos, económicos o culturales. Esto es una problemática generalizada de escala nacional.

Antes de adentrarse en este análisis, resulta relevante destacar que ciertas aproximaciones a los factores explicativos del desplazamiento forzado conducen a la conclusión de que el éxodo forzado no afectó en mayor proporción a poblaciones privilegiadas sino, más bien, a poblaciones muy pobres que habitaban territorios potencialmente muy ricos.

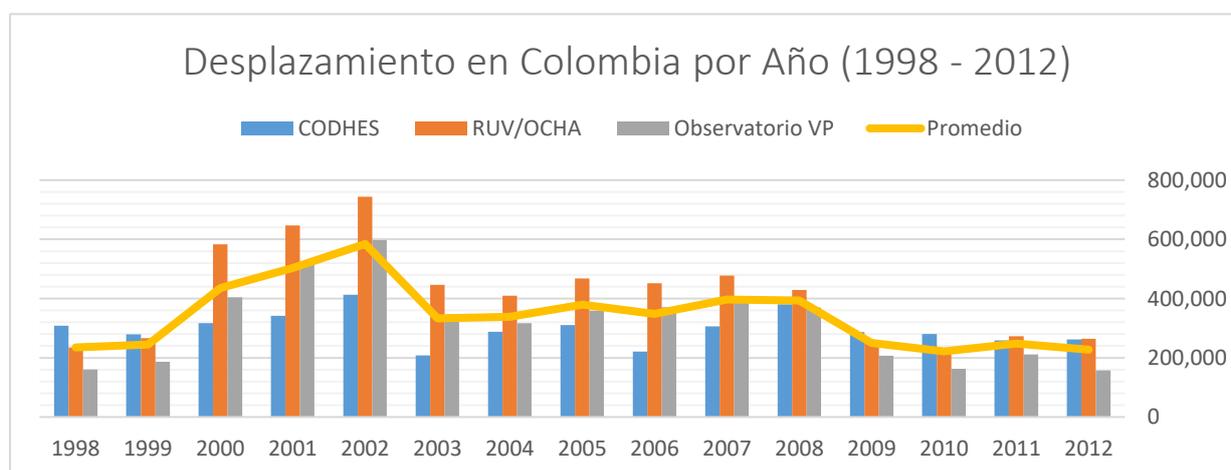
Las regiones más impactadas, tanto por desplazamientos individuales como masivos, comparten algunas características como ser zonas marginales de colonización, marcadas por procesos de luchas agrarias, donde han sido reconocidos territorios colectivos de comunidades afrodescendientes y resguardos indígenas, donde existen polos de desarrollo económico importantes para la economía nacional y una alta concentración de la propiedad rural, entre otras características (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Hasta finales de 2013 el Gobierno de Colombia había registrado 5,5 millones de desplazados internos en el país. ONGs como CODHES consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 ronda los 6 millones de personas. Por la forma en que ha sido registrada, el gobierno no ha podido contabilizar de manera real el impacto del conflicto, dado que la decisión de los desplazados de inscribirse en uno u otro organismo puede depender de muchos motivos: información y accesibilidad, acceso más rápido a la ayuda, confiabilidad y seguridad, etc., lo cual hace que los valores de las

estadísticas varíen de unos recuentos a otros. Otra limitante es que no todas las personas confían en un registro de iniciativa gubernamental como es Registro Único de Víctimas (RUV), ya que culpan al gobierno de su desplazamiento.

De acuerdo con la información contenida en CODHES, 99% de los departamentos de Colombia han registrado desplazamiento de población relacionada con el conflicto armado. De ello resulta evidente que el desplazamiento forzado se fue extendiendo progresivamente en todo el territorio nacional. Según las cifras expresadas en el gráfico 3, el pico de población desplazada se dio en 2002 fecha que coincidía con el inicio de la presidencia de Álvaro Uribe Vélez y la nueva prolongación armada del “Plan Colombia” conocida ahora como "Plan Patriota" (Lozada, 2004).

Gráfico 3: Desplazamiento en Colombia por año (1998 y 2012).



**Fuente:** elaboración propia con datos CODHES, RUV/OCHA y el Observatorio de la vicepresidencia de la república de Colombia. A corte de 1 enero de 2018.

### 1.3 Atención estatal de la población desplazada por la violencia.

El Estado colombiano ha asumido su obligación primaria de atender y proteger a la población víctima de la violencia. Si se efectuara una evaluación de la respuesta ofrecida por las autoridades colombianas a partir de las doce recomendaciones básicas que los Estados deben considerar en el momento de definir un marco de respuesta a las crisis de desplazamiento interno (ACNUR, 2007) se definirían 4 rasgos básicos:

- i. Colombia reconoce la crisis generada por el desplazamiento forzado así persista el debate acerca de las cifras y de la magnitud real del problema;
- ii. Existe un marco legal de protección de los derechos de las personas desplazadas, a partir del cual se ha desarrollado la Política Pública de atención a la población

desplazada y se ha formulado un Plan Nacional de Acción para mejorar la respuesta en favor de esta población.

- iii. Existe una respuesta coordinada a través de entidades con presencia en todos los departamentos del país, con asignación de presupuestos específicos.
- iv. Las ramas del poder público también enfocan parte de su labor en trabajar a favor de la población desplazada, como la Procuraduría General de Nación y la Defensoría del Pueblo.

Después de la entrada en vigor de la ley 387 de 1997 tuvo lugar un incremento sustancial en la asignación de los recursos por parte del gobierno nacional para la atención al desplazamiento forzado, la cual ascendió (entre enero de 1999 y junio de 2002) a \$1 billón de pesos (276 millones de dólares a precios corrientes de 2020). De esta suma, el 52% se dedicó a financiar actividades de restablecimiento del Población Desplazada Internamente, el 37.36% a la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), el 3.7% a prevención, y el 6.13% a fortalecimiento institucional (ACNUR, 2002).

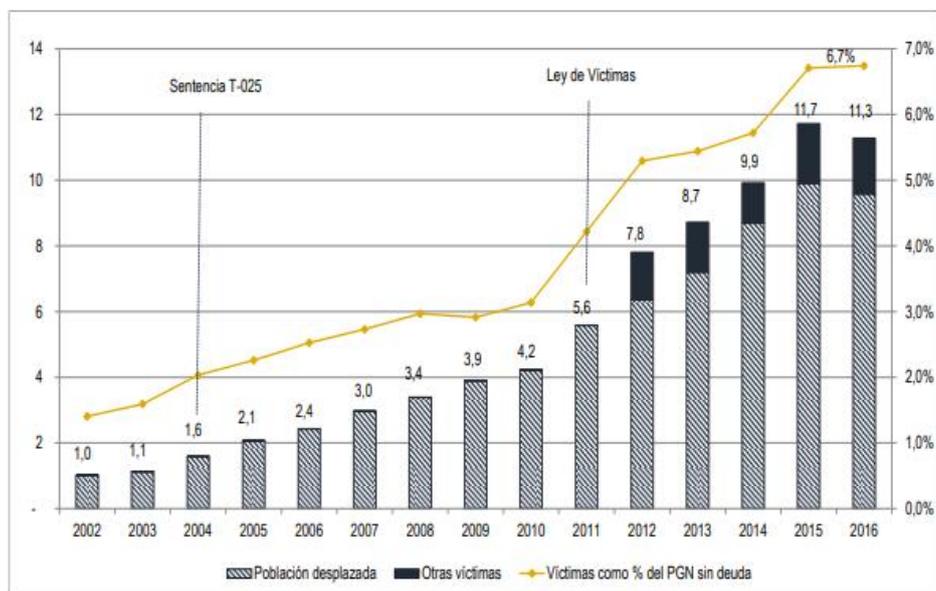
Para 2004, la Corte Constitucional colombiana interviene y demanda al gobierno mayores acciones de reparación y atención de los desplazados internos producto del conflicto armado mediante la sentencia constitucional T-025, lo que hace al gobierno incrementar paulatinamente la asignación de recursos destinados a la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de la población víctima del desplazamiento forzado.

En el año 2011, al entrar en vigor la *Ley de Víctimas* (Ley 1448 de 2011) se materializó la mayor apuesta nacional para avanzar en la garantía de derechos de la población víctima, incluyendo a la población desplazada, al brindar asistencia, atención y reparación integral a todas las víctimas del conflicto armado interno colombiano. El esfuerzo presupuestal focalizado en esta población se aumentó radicalmente, pasando de \$5,6 billones anuales en 2011 a más de \$11,3 billones en 2016.

El grafico 4 muestra la asignación presupuestaria por año para la atención de víctimas de desplazamiento interno dentro del Presupuesto General de la Nación (PNG), señalando los incrementos relacionados con la sentencia T-025 de la Corte Constitucional y la Ley de Víctimas.

Gráfico 4:

Presupuesto Asignado para la Política de Víctimas y Participación Dentro del Presupuesto Nacional sin Deuda 2002-2016\* (en billones de pesos constantes de 2016)



\* 2002-2015: apropiación final; 2016: apropiación inicial. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2015, proyección de inflación 2016. Datos actualizados a febrero de 2016.  
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud -MCHP.

A nivel país, como consecuencia directa del desplazamiento forzado se ha producido una reconfiguración poblacional, que ante la imposibilidad del retorno a sus zonas de origen ha implicado un abandono del mundo rural, lo cual ha generado una profunda transformación en el campo para quienes tienen que salir, el desplazamiento significa una pérdida de su entorno, casi siempre rural, de su tierra, de sus costumbres.

Es así como la distribución del territorio nacional se modifica debido a los cambios no oficiales de concentración de tierras y cada vez menos personas son dueñas de sus terrenos y de sus casas en las zonas rurales, dejando áreas del territorio nacional totalmente deshabitadas (Victorino, 2011). Aparecen nuevas formas de economía informal que los desplazados comienzan a usar a manera de subsistencia en las grandes ciudades.

Económicamente, existe una pérdida de reconocimiento social de los desplazados como personas capaces de aportar al crecimiento, hay reducción de productividad agrícola, dependencia de la población desplazada de la ayuda estatal, deterioro de los mercados laborales, alta carga fiscal que supone el cumplimiento en la atención y reparación integral de víctimas y el quebranto de confianza por cuenta de la inseguridad (Bohada, 2010).

Según la Comisión de Seguimiento, la pérdida de tierra por parte de la población desplazada configura un daño emergente que se ha calculado en poco más de \$7,4 millones<sup>11</sup>

<sup>11</sup> USD \$2,100 a precios corrientes de 2020.

(pesos del año 2008) en promedio para cada grupo familiar que efectivamente abandonó tierras como consecuencia del desplazamiento forzado. Cuando se considera, además de la tierra, el conjunto de bienes abandonados, esta cuantía se elevaría a cerca de \$13,9 millones<sup>12</sup> en promedio para cada uno de los grupos familiares que abandonaron algún bien (Garay, 2009). Además, el lucro cesante por la tierra y los demás bienes abandonados llegaría a unos \$44,6 billones<sup>13</sup> (del año 2008). Ajustada esta cifra por el rendimiento de los depósitos a término para contabilizar el costo de oportunidad de los ingresos dejados de percibir, el lucro cesante de las familias desplazadas se estima en alrededor de \$49,7<sup>14</sup> billones (en pesos del 2008), cifra equivalente al 11,6% del Producto Interno Bruto a precios corrientes del 2007 (Garay, 2009).

La tensión entre atender a las víctimas de desplazamiento y a la población vulnerable, sumada al hecho de que el número de víctimas sigue aumentando, ha puesto en primer plano el debate sobre cómo ajustar y reformular las políticas de prevención y atención de los desplazados y sobre cómo evitar o mitigar sus efectos sobre el desarrollo económico y social del país. Los resultados muestran la necesidad de que el Estado y la comunidad internacional adelanten proyectos que integren a víctimas y comunidades vulnerables sin desmontar los programas específicos necesarios para atender a las víctimas del desplazamiento (Ibáñez, 2009). No parece plausible una reparación integral si no se mejoran las condiciones de vida de los sitios de asentamiento y no se emprenden acciones pedagógicas que promuevan la integración social y el reconocimiento de los desplazados por parte de las comunidades vulnerables. Las iniciativas que avancen en esta dirección pueden contribuir a que la llegada de población desplazada no signifique pérdidas de bienestar para las comunidades de destino sino una oportunidad para el desarrollo local y comunitario (Bohada, 2010).

---

<sup>12</sup> USD \$3,800 a precios corrientes de 2020.

<sup>13</sup> USD \$12.3 millones a precios corrientes de 2020.

<sup>14</sup> USD \$13.7 millones a precios corrientes de 2020.

## Desarrollo/Hallazgos.

### 2. Cooperación internacional en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En este capítulo se analizará el papel de la comunidad internacional en la atención del desplazamiento en Colombia en el marco de la AOD.

En base a los estamentos internacionales de buena voluntad entre naciones los países se encargan de generar lazos de largo plazo que ayuden a otros países a cumplir sus metas de desarrollo o atender situaciones particulares de conflicto o desplazamiento dentro de las fronteras de las naciones receptoras de cooperación.

La cooperación, en el derecho internacional contemporáneo, no es más que un simple acto de cortesía internacional, facultativo e inducido por intereses exclusivamente ético-políticos. En opinión de un autorizado sector de la doctrina internacionalista, sigue existiendo, paralelamente, un deber que ocurre en el plano de la ética, el cual se predica en los países desarrollados e industrializados y es el relativo al "deber de justicia retributiva" que emana de la antigua relación entre los pueblos que fueron colonia (países en vías de desarrollo) y los que fueron colonos, en donde la cuota de cooperación aquí sí se predica exclusivamente de estos últimos, con el tinte del importante principio de solidaridad (Jiménez, Díaz, Lannutti, Serrano, & Venegas, 2006).

Cuando se habla de Cooperación Internacional se refiere a (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018):

*“Todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo y siendo una herramienta de colaboración que apoya procesos de desarrollo mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros entre diversos actores del sistema internacional (gobiernos, entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil, ONGs)”*

La cooperación internacional al desarrollo es fundamentalmente una “ayuda a los países de menores ingresos”, para que aumenten su capacidad productiva y el crecimiento económico, sin dedicarle una especial atención a las condiciones de vida de los pueblos (salud, educación, etc.) y a la equidad social. El enfoque es básicamente económico y está orientado a la constitución del capital físico. Por ende, el papel principal de la cooperación es proporcionar capitales a través de préstamos bilaterales o internacionales, así como dirigir el ahorro y las

inversiones de los países industrializados hacia los países en vías de desarrollo para que éstos puedan dotarse de sus propias infraestructuras e industrias.

Entre los países donantes y los países beneficiarios las relaciones son de tipo jerárquico y paternalista: no hay diálogo entre socios y son los primeros que establecen qué es lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo, incluyendo las “ataduras”<sup>15</sup> ligadas a la cooperación. Desde este punto de vista, se podría pensar que algún aspecto de la cooperación se fundamenta más en los intereses de los donantes que de los beneficiarios.

Una definición clásica de cooperación al desarrollo es la que nos proporcionan Gómez y Sanahuja (Sanahuja & Gómez, 1999):

*“Conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible”.*

El término cooperación al desarrollo no es sinónimo de Ayuda Oficial al Desarrollo, aunque en muchos casos se utilicen indistintamente. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) organización multilateral inserta en el sistema de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE) que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes la AOS se define como:

*“La AOD la constituyen los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales que tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo”.*

La Declaración de París (DP) sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo mencionada en la tabla No 2, página 42, firmada en 2005 delimitó un nuevo marco de compromisos y políticas generales entre los países donantes y receptores con el fin de hacerla más eficaz y transparente. Uno de los componentes más importantes de la DP es la inclusión de indicadores y metas medibles para asegurar la calidad y la efectividad de la ayuda. Otro es el compromiso de los países donantes de basar sus ayudas en las Estrategias de Reducción de Pobreza de los países receptores, y el compromiso de los países receptores de reformar sus sistemas

---

<sup>15</sup> Tipo de ayuda basada en compromisos fijos de gastos determinados por el donante, que además está normalmente condicionada y obliga a comprar los equipos y los servicios necesarios en el país del donante.

nacionales, si se da la necesidad, para mejorar su capacidad de gestionar los recursos para el desarrollo.

## 2.1 El sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo

En 1970 la Asamblea general de las Naciones Unidas, al adoptar su Resolución 2626 (XXV) sobre la estrategia del segundo Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, definió por vez primera los objetivos de las transferencias de los flujos de la AOD (Artículo 43).

*“Dada la importancia especial que se atribuye a la ayuda oficial al desarrollo –y sólo a ella– se deberá realizar bajo esta forma una gran parte de las transferencias de recursos financieros hacia los países en desarrollo. Cada país desarrollado aumentará progresivamente la ayuda oficial a los países en desarrollo, hará todos los esfuerzos por llegar a una suma neta de al menos el 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado, hacia el final del decenio”.*

Aunque es una meta lejana, países como Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia alcanzaron la meta, demostrando la viabilidad de esta y la posibilidad de ser cumplida por otros países, sin comprometer su desarrollo.

En 2003 las bases y políticas de cooperación establecidas por OCDE fueron revisadas y evaluadas para generar un nuevo acercamiento a la dinámica cambiante de los países sujetos de cooperación que definió la AOD como:

*“La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) comprende donaciones, préstamos blandos o grants realizados a países o territorios que figuran en la lista de países que pueden recibir ayuda oficial de gobiernos extranjeros, agencias multilaterales que buscan promover el desarrollo económico y el bienestar de las poblaciones. Además de recursos financieros, la AOD comprende también cooperación técnica, científica y administrativa que apunten como objetivo principal a generar un mejoramiento de las condiciones de vida de un determinado grupo damnificado”.*

Los recursos económicos, materiales, técnicos o humanos, destinados a fomentar el desarrollo y que cumplen la definición de AOD de forma unísona con los siguientes requisitos son:

- Los recursos aportados deben tener un incuestionable origen público.
- Deben dedicarse a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de un país en vías de desarrollo (PVD), por lo que quedan excluidas otras finalidades, como

las militares, y toda ayuda que sirva exclusivamente a intereses comerciales y políticos del donante.

- El país candidato a recibir esta ayuda debe constar en la relación de Estados y territorios receptores, conocida como lista del CAD<sup>16</sup>.
- En caso de ser préstamos, estos deben otorgarse bajo criterios favorables, es decir, un porcentaje debe ser donado y el resto a pagar en mejores condiciones que las de mercado (menor tipo de interés y mayor plazo de cancelación).

## 2.2 Clasificación de la AOD y Tipos de Ayuda

La AOD se puede clasificar en multilateral y bilateral, de acuerdo con el destino de los flujos de ayuda.

La ayuda oficial bilateral es una de las primeras formas de cooperación financiera, forma en la cual la relación se plasma entre un país industrializado con capacidad de destinar una magnitud considerable de recursos hacia el exterior y un país en vías desarrollo con la necesidad de financiar un vasto conjunto de proyectos de inversión que considera prioritarios. En este tipo de ayuda, un elemento indispensable es contar con los así llamados países donantes.

La ayuda bilateral puede ser de dos tipos reembolsable y no reembolsable. La ayuda bilateral reembolsable consiste en préstamos concesionales que otorga un país desarrollado a un gobierno, institución o empresa de un PVD, para realizar obras de desarrollo. En este caso, el PVD asume una deuda, en condiciones de concesionalidad, que debe saldar. Por el contrario, la ayuda bilateral no reembolsable comprende donaciones de dinero o de servicios (asesorías, asistencia técnica, etc.) por las cuales el receptor no contrae ninguna deuda. En muchos casos, se canaliza mediante instrumentos como: programas, proyectos y cooperación técnica, ayuda alimenticia, ayuda de emergencia, subvenciones, reorganización de la deuda externa, cooperación descentralizada, etc.

Otro canal de ayuda oficial para el desarrollo es la ayuda oficial multilateral, es decir, aquella en la que los gobiernos remiten los fondos de AOD a organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus actividades de cooperación, quedando en sus manos la gestión de la ayuda. Los organismos multilaterales de desarrollo son el conjunto de instituciones internacionales de base gubernamental cuya actividad, o al menos una parte significativa de la misma, se dirige a promover el desarrollo en países receptores de ayuda.

---

<sup>16</sup> La lista puede ser consultada en [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC\\_List\\_ODA\\_Recipients2018to2020\\_flows\\_En.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf)

Dentro de ellos se distingue entre organismos no financieros (OMUDES) y financieros (OFIMUDES). La diferencia entre unos y otros radica en su naturaleza: las OMUDES tienen una estructura y funcionamiento que, salvando las distancias, es equivalente a la de las agencias nacionales de los países donantes (AECID en España, DFID en Reino Unido, etc.); las OFIMUDES, en cambio, se asemejan más a un banco cuyos accionistas son los gobiernos de los estados miembros, y sus actividades tienden más a orientarse hacia la concesión de préstamos concesionales y la ayuda reembolsable (OXFAM Intermón, 2019).

El sistema de OMUDES ha crecido espectacularmente en las dos últimas décadas. Si incluimos también las OFIMUDES, encontramos operando en la actualidad más de 200 organismos multilaterales de desarrollo, que canalizan en torno al 40% de la AOD contabilizada por la OCDE. Se puede hablar de un crecimiento desproporcionado de agencias, fondos y programas, con la consiguiente fragmentación de la ayuda y el incremento de los costes de transacción y la carga administrativa. Consciente de la magnitud del problema, el punto 25 del Acuerdo de la Alianza de Busán (2011) aboga por una disminución del número de OMUDES sin reducir el volumen y la calidad de los recursos destinados a cooperación (OXFAM Intermón, 2019).

### **2.3 Evolución del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo.**

La AOD es un fenómeno históricamente reciente, surgido tras la II Guerra Mundial. En su origen, nació con un doble objetivo. En primer término, impulsar el crecimiento y reducir la pobreza en los PVD, intentando acelerar la modernización de estas sociedades. En este sentido, la ayuda al desarrollo nació de la idea, expresada por la teoría de la modernización y por los primeros economistas del desarrollo, de que dicho desarrollo es un proceso más o menos predeterminado, cuyos plazos pueden ser acortados por la ayuda externa, destinada a paliar la escasez de recursos financieros (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014).

Pero también, en un mundo marcado por la bipolaridad durante la Guerra Fría, la ayuda externa se convirtió en un instrumento de política exterior, en la medida en que perseguía defender los intereses estratégicos de los donantes. Así, muchos países del Tercer Mundo empezaron a recibir cuantiosos fondos, tanto de la URSS como de los países occidentales, por motivos políticos. Se trataba más de asegurarse aliados que de combatir la pobreza en el mundo (Escribano Francés, 2019).

Existieron otros factores de índole estructural y efecto duradero como las dudas generadas sobre la funcionalidad del propio sistema de cooperación al desarrollo, consecuencia

de los cambios producidos en el sistema de relaciones internacionales tras la guerra fría y el proceso de globalización en curso. Por otro lado, los estudios encargados de evaluar la eficacia de la ayuda promovieron un cierto escepticismo entre políticos y académicos acerca de la efectiva capacidad transformadora de la ayuda para impulsar el desarrollo de los países empobrecidos y reducir los índices de pobreza.

Todo ello desembocó en una nueva visión de la gestión de la ayuda, que fue impulsada a partir de una nueva agenda internacional sobre la Eficacia de la Ayuda, establecida a través de importantes cumbres internacionales: la Declaración de Roma sobre Armonización (2003), la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y el Partenariado<sup>17</sup> de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011).

La tabla 2 enumera los diferentes acontecimientos que generaron avances en las políticas de cooperación internacional entre los años 2002 y 2011:

**Tabla 2:** Principales acontecimientos para la cooperación internacional durante el periodo 2002 - 2011.

Evento	Aspectos relevantes para la cooperación al desarrollo
Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, 2002)	<p>Se introducen en la agenda de cooperación los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo (inversión extranjera directa, capitales privados)</li> <li>✓ el comercio internacional como promotor del desarrollo</li> <li>✓ el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo</li> <li>✓ la deuda externa</li> </ul>
Declaración de Roma sobre la Armonización, 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Brinda un aporte en cuanto a la armonización de políticas, procedimientos y prácticas operacionales para aumentar la eficacia de la ayuda y contribuir al logro de los ODM.</li> <li>✓ Se insta a los países asociados a OCDE, como actores en la cooperación, a diseñar, de acuerdo con los donantes, planes de acción nacionales sobre armonización que incluyan propuestas claras y que puedan ser objeto de seguimiento con el fin de armonizar la ayuda al desarrollo.</li> <li>✓ Los organismos bilaterales y multilaterales se comprometen a tomar medidas que respalden las actividades de armonización de los países, como parte de sus procesos de autoevaluación.</li> </ul>

<sup>17</sup> Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el partenariado es una manera de entender el desarrollo desde la participación, a través del diálogo y la negociación entre diversos actores que establecen un programa de acciones conjuntas, de manera que los beneficiarios se transformen en actores de la acción de desarrollo. Siempre desde el respeto a los conocimientos y la perspectiva local.

Declaración de París, 2005	<p>Se establecen 5 principios para mejorar el proceso de cooperación internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apropiación sobre las políticas de desarrollo por parte de los países receptores</li> <li>✓ Alineación de las estrategias de los donantes con las de los receptores</li> <li>✓ Armonización o coordinación de estrategias entre los propios donantes</li> <li>✓ Gestión por resultados</li> <li>✓ Mutua rendición de cuentas</li> </ul>
Consenso Europeo, 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Orienta la actuación de la comunidad europea en la cooperación internacional.</li> <li>✓ Enmarca la cooperación internacional europea dentro de un contexto de principios comunes: la participación y el compromiso de todas las partes, diálogo político en profundidad, participación de la sociedad civil, igualdad de género y compromiso permanente para prevenirla fragilidad de los estados.</li> <li>✓ Reafirma que los países en desarrollo son los responsables principales del propio desarrollo, pero la Unión Europea asume su parte en los esfuerzos conjuntos realizados en el marco de la asociación.</li> </ul>
Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Ghana, 2008)	<p>Se aprueba la Agenda de Accra para la acción (AAA), La atención se centra en acelerar el progreso hacia los compromisos perfilados en la Declaración de París a base de comprometer a los países firmantes a fijarse en áreas clave. Identificando las áreas donde el progreso ha sido más lento la AAA establece la lista de compromisos que se sumaron a los ya acordados en la DP.</p> <p>Los puntos más importantes fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La erradicación de la pobreza y la promoción de la paz, a través de la construcción de asociaciones más fuertes y más eficaces que permitan que los países en desarrollo cumplan con sus objetivos de desarrollo.</li> <li>✓ Afianzar la lucha contra la pobreza extrema. Sin socavar los éxitos, incita a un compromiso más fuerte en la lucha contra la pobreza extrema especialmente en mujeres y niños.</li> <li>✓ Sugiere crear políticas integrales que tomen en cuenta la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental.</li> </ul>
Cumbre del G-20 (Pittsburgh, 2009)	<p>Se incluye entre los participantes, por primera vez, al representante del OCDE. A partir de entonces el OCDE ha participado activamente en las reuniones ministeriales y cumbres del G-20, apoyando fuertemente la cooperación de las principales economías del mundo en pos de la estabilidad financiera y el desarrollo.</p>
Cumbre del G-20, Foro para la Cooperación Económica Internacional, (Toronto, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se tratan temas económicos con el objetivo de abatir la pobreza y la desigualdad. El Grupo refleja considerables progresos hacia el fortalecimiento del sistema financiero global, mejorando los riesgos administrativos, promoviendo la transparencia y reforzando la cooperación internacional.</li> <li>✓ Se hace referencia al aceleramiento de la investigación y el desarrollo para disminuir las brechas de la producción agrícola y fortalecer la cooperación sur-sur.</li> </ul>
Cumbre del G-20 (Seúl, 2010)	<p>Se pone en marcha del Consenso de Seúl y el Plan de Acción Plurianual, basado en principios como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Una reducción duradera y significativa de la pobreza no puede lograrse sin un crecimiento incluyente, sostenible y flexible, a través no sólo de</li> </ul>

	<p>AOD, sino también de la movilización de todas las demás fuentes de financiación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No existe una fórmula única para el éxito del desarrollo. Por lo tanto, se debe involucrar como socios a otros países en desarrollo, considerando la propiedad nacional de las políticas como el determinante de su éxito.</li> <li>✓ Reconocer el papel fundamental del sector privado para crear empleos y riqueza, y la necesidad de un marco normativo que apoye la inversión y el crecimiento.</li> </ul>
<p>Cuarta Conferencia de Países Menos Desarrollados, (Estambul, 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se demanda una nueva Arquitectura Internacional para el Desarrollo destinada al apoyo de dichos países en sus esfuerzos por desarrollar las economías y, eventualmente, librarse de la dependencia a la ayuda especial.</li> <li>✓ Esta arquitectura reestructura a la Ayuda al Desarrollo en base a cinco pilares fundamentales: financiación (incluyendo AOD, inversión financiera directa y movilización de recursos domésticos), comercio, productos básicos, tecnología y adaptación, mitigación al cambio climático, reformas económicas en aspectos que afectan al desarrollo (como la deuda externa y la volatilidad de los precios de los productos básicos) y la cooperación sur-sur.</li> </ul>
<p>Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Busan, 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se construye sobre los fundamentos establecidos en el foro de Alto Nivel anterior, que probaron que siguen siendo relevantes y que ayudaron a mejorar la calidad de la cooperación para el desarrollo. No obstante, se reconoce que los progresos han sido dispares y no han tenido la suficiente rapidez ni los alcances requeridos.</li> <li>✓ Se reconoce la complejidad de la arquitectura de la cooperación para el desarrollo, caracterizada por un mayor número de actores estatales y no estatales, así como por la cooperación entre países en diferentes fases de su desarrollo, entre los que figuran muchos de renta media, destacando la cooperación sur-sur y la cooperación triangular, las organizaciones de la sociedad civil y de los actores privados. Resaltando la función esencial del sector privado en la promoción de la innovación; la creación de riqueza, ingresos y empleos y en la movilización de recursos nacionales contribuyendo así a la reducción de la pobreza.</li> <li>✓ Se define un conjunto de principios que están a la base de todas las formas de cooperación para el desarrollo: la apropiación de las prioridades de los países en desarrollo, enfoque en resultados, alianzas incluyentes de desarrollo, transparencia y responsabilidad compartida.</li> <li>✓ Se reconocen los siguientes objetivos: la necesidad de desligar al máximo posible la ayuda (para lo cual se fija como meta 2012); acelerar nuestros esfuerzos para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; apoyar a las organizaciones de la sociedad civil pues cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica.</li> <li>✓ Mejorar la previsibilidad de la ayuda a medio plazo (meta el 2013)</li> <li>✓ Hay que asegurar que las medidas para reducir la fragmentación no conducen a una reducción ni en el volumen ni en la calidad (metas para el 2012 y 2013)</li> </ul>

	✓ Se fija junio de 2012, para establecer un conjunto selectivo de indicadores relevantes, con sus respectivas metas, que se usaran para monitorear el progreso de forma continua, a través del establecimiento de una nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.
--	--

El acuerdo importante hasta la fecha, la Declaración de París, fue firmada en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales. El Fondo se compromete a aplicar los principios de París para una ayuda eficiente, coordinada y transparente. Hasta el año 2005, las naciones más ricas del planeta dedicaban parte de sus presupuestos a este fin, pero lo hacían sin contar con un marco internacional que ayudase a mejorar la calidad de la ayuda ofrecida (AECID, 2020). La Declaración de París describe cinco principios clave que pueden encontrarse detallados en la tabla 3.

Acorde con esta nueva visión de una ayuda más eficaz, se incorporan a la agenda del desarrollo nuevos instrumentos y normativas consensuadas. La política de promoción del desarrollo se vuelve más compleja y la ayuda internacional se hace más multidimensional, otorgando importancia extrema a aspectos relacionados con la eficacia, la coherencia y la coordinación internacional.

La Declaración de París es la referencia fundamental en la Agenda de Eficacia de la Ayuda (AEA), la cual se refiere a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales (OI), instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para lograr eficacia en los resultados de desarrollo. Dichos compromisos se agrupan en 5 grandes principios: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad, que se consideran las cinco directrices que países donantes y socios deben asumir como principios rectores de su práctica en materia de ayuda al desarrollo. En la siguiente tabla, se da una breve explicación sobre el alcance de cada uno de estos principios, así como los principales compromisos que se establecieron tanto para donantes como para socios (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014):

Tabla 3:

Principios de la Declaración de París de la eficacia de la ayuda.

<b>Principio de Apropiación.</b>	
La apropiación es el principio según el cual los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo que de ellas derivan, reduciéndose el protagonismo de los donantes.	
<b>Compromisos de los países socios:</b> Definir sus propias estrategias de desarrollo nacional mediante procesos consultivos, traducir estas estrategias en programas operativos, negociar con los países donantes y fomentar la participación de la sociedad civil.	<b>Compromisos de los países donantes:</b> Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad para ejercerlo.
<b>Principio de Alineamiento.</b>	
El alineamiento es el principio por el cual los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. Está íntimamente vinculado al principio de apropiación. Se trata así de reforzar las capacidades propias del país receptor y evitar la creación de estructuras de gestión paralelas y temporales por parte de los donantes, que tienen costes muy altos y cuyos efectos a largo plazo no revierten en el desarrollo del país socio.	
<b>Compromisos de los países socios:</b> Integrar objetivos específicos de desarrollo en las estrategias nacionales, intensificar esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal, proporcionar informes transparentes y fiables de los procedimientos del país, y reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento y gestión pública.	<b>Compromisos de los países donantes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Basar su apoyo global en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y vincular el financiamiento con un marco único de condiciones e indicadores, derivados de la estrategia nacional de desarrollo.</li> <li>✓ Desligar la ayuda y desembolsar la ayuda de manera predecible.</li> </ul>
<b>Principio de Armonización.</b>	

Este principio orienta las acciones de los donantes para que sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la atomización de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. Esto implica elaborar disposiciones comunes y simplificar procedimientos.

**Compromisos de los países socios:**  
Reformar los procedimientos, junto a los países donantes, para su armonización; realizar progresos en el reforzamiento de sus instituciones y estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública.

**Compromisos de los países donantes:**

- ✓ Aplicar disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda.
- ✓ Utilizar las ventajas comparativas a escala sectorial o nacional.

**Principio de Gestión Orientada a Resultados.**

Este principio implica la unión de esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo. Pretende establecer una medición de la ayuda sustentada no tanto en los recursos aportados como en el impacto, resultados esperados y logros alcanzados con dichos recursos.

**Compromisos de los países socios:**  
Reforzar vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales, establecer marcos de supervisión orientados a resultados, y trabajar junto a los donantes en enfoques participativos.

**Compromisos de los países donantes:**  
Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación de los países socios; armonizar sus requerimientos para la supervisión, evaluación y realización de informes; y trabajar junto a los países socios en enfoques participativos.

**Principio de Mutua Responsabilidad.**

Este principio implica un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, basado en un proceso compartido de revisiones y evaluaciones por el que donantes y socios rinden cuentas de su desempeño, entre sí y a sus respectivas ciudadanías.

**Compromisos de los países socios:**

**Compromisos de los países donantes:**

<p>Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional, fomentar enfoques participativos involucrando a la sociedad civil, y evaluar conjuntamente con los países donantes los progresos de la implementación de los compromisos acordados.</p>	<p>Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de los países socios puedan presentar informes presupuestarios a sus parlamentos y ciudadanos, y evaluar conjuntamente con los países socios los progresos de la implementación de los compromisos acordados.</p>
--	---

Cabe destacar que uno de los componentes más importantes de la DP es la inclusión de indicadores y metas medibles para asegurar la calidad y la efectividad de la ayuda. Otro es el compromiso de los países donantes de basar sus ayudas en las Estrategias de Reducción de Pobreza de los países receptores, y el compromiso de los países receptores de reformar sus sistemas nacionales, si se da la necesidad, para mejorar su capacidad de gestionar los recursos para el desarrollo.

#### 2.4 Los debates acerca de la AOD

Para introducir los acuerdos de esta Declaración es conveniente realizar un breve resumen de las mayores deficiencias de la AOD siguiendo la propuesta de Riddel (2007), uno de los mayores expertos en este campo. El autor diferencia los principales problemas que presenta la AOD, señalando aquellos problemas causados por los donantes y los que obedecen a los países receptores., Entre los primeros se encuentran (Boni Aristizábal, y otros, 2010):

- I. **Problemas de consistencia:** distorsiones causadas por otros intereses de tipo político, comercial o geoestratégico. Estos se plasman en la condicionalidad de la ayuda, no sólo de tipo económico, siguiendo por ejemplo el modelo del Consenso de Washington, sino también de condicionalidad de tipo político. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea – que es junto a sus Estados miembros el principal donante mundial de AOD, ya que juntos proporcionan cerca del 55% de la AOD mundial - la política comunitaria de cooperación incluye condiciones de tipo económico – como el crecimiento económico, el comercio, la potenciación del sector privado, la integración y cooperación regionales – junto con otras de tipo político - el desarrollo de la democracia y del Estado de derecho y, en los últimos años, a raíz de los atentados del 11 de

septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo<sup>18</sup>. Otra condicionalidad novedosa es la vinculación entre migraciones y desarrollo en un peligroso, a nuestro juicio, discurso de identificar el aumento de la AOD con la disminución de la inmigración (Lacomba y Boni, 2008).

- II. **Problemas de volatilidad:** los montos y el destino de la AOD varían de año a año. Algunos estudios sugieren (Hudson y Mosley, 2007) que esta volatilidad se incrementa en lugar de disminuir y que es especialmente patente en países que están saliendo de conflictos, con niveles de AOD que disminuyen repentinamente cuando el país se encuentra en disposición de gestionar los recursos de manera eficaz. Un elemento clave en la volatilidad de la AOD es que ésta sigue siendo algo voluntario, más una obligación moral que otra cosa.
- III. **Existe una multiplicidad de donantes con procedimientos e intereses distintos.** Se calcula que cada año se producen, de media, 35000 transacciones de AOD y que cada receptor de ayuda tiene que tratar con 25 donantes diferentes, sin contar con los bienes y servicios que proveen las ONGs, en numerosas ocasiones idénticos a los que provienen de la AOD. Los donantes, por tanto, compiten entre ellos en la financiación de proyectos y programas, empleando gestores y consultores con las mismas habilidades y conocimientos, creando estructuras y procesos paralelos para crear, gestionar y evaluar sus intervenciones. 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 sus proyectos.
- IV. **Hay pocos incentivos en el seno del sistema de cooperación para que éste cambie.** 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. Eyben (2005) señala que no sólo no se aprende, sino que la manera de aproximarse a estos problemas es totalmente inadecuada para la compleja naturaleza de las relaciones de la ayuda.

En conclusión, se puede afirmar que el dinamismo del proceso ha configurado una nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo a nivel internacional, basada en un protagonismo

---

<sup>18</sup>Evidencias de esta tendencia pueden apreciarse en el contenido de los nuevos acuerdos de cooperación que ha suscrito la Unión Europea en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto y Líbano y los países centroamericanos y andinos, donde se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas.

sin precedente de los países receptores, los países con economías emergentes y las OSC en los procesos de desarrollo. Esta nueva arquitectura ha planteado modificaciones sustanciales en las maneras de hacer cooperación, poniendo el énfasis en la calidad y la eficacia de la ayuda, superando con ello antiguos enfoques centrados exclusivamente en el aspecto cuantitativo de la misma.

### **3. Análisis de la Ayuda Oficial al desarrollo en Colombia.**

Entre el 2002 y el 2011, las características de la cooperación en Colombia cambiaron considerablemente, tanto a raíz de la evolución de la agenda global de la cooperación cómo en respuesta a los cambios internos vividos por el país durante este período. La institucionalidad de cooperación en Colombia fue evolucionando para adaptarse a los cambios del país y a la agenda global de cooperación internacional.

Los aspectos más relevantes de esta transformación para el presente estudio son los siguientes:

- Colombia ha integrado los principios de la Agenda de Eficacia en sus instituciones de gestión de la cooperación. Desde noviembre del año 2007, cuando Colombia adhiere a la Declaración de París, elabora su Estrategia de Cooperación 2007-2010 y consolida un plan de Implementación de la Declaración de París en Colombia, los principios de eficacia de la cooperación se han integrado a sus estrategias y su quehacer institucionales con mucha claridad.
- La institucionalidad de cooperación internacional de Colombia es cada vez más especializada y profesionalizada. Bien sea por el tamaño, la organización estratégica o administrativa, o los recursos invertidos por el Estado en este campo, se puede concluir que las instituciones responsables de la gestión de la cooperación en Colombia han crecido y se han fortalecido. Esto demuestra un alto nivel de apropiación de Colombia de sus propias estrategias y mecanismos de desarrollo. Además de la Agenda de Eficacia, la institucionalidad de la cooperación en Colombia ha integrado las nuevas tendencias de la cooperación internacional, cómo son la cooperación sur-sur o la cooperación descentralizada, por ejemplo.

#### **3.1 La AOD y su régimen jurídico en Colombia.**

La Cooperación Internacional pactada en tratados internacionales y su ejecución a través de acuerdos complementarios se regulan por el derecho internacional público y no es procedente, de conformidad con esa normatividad internacional reconocida por Colombia,

alegar disposiciones de derecho interno para condicionar, limitar o incumplir las obligaciones contraídas en dichos instrumentos internacionales (ONU, 1963).

En suma, se trata de todo un conjunto integrado por normas jurídicas de naturaleza internacional, como los tratados y acuerdos complementarios que los desarrollan; por normas de rango constitucional que establecen los parámetros sobre los cuales se desarrolla la política exterior y el respeto a los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Junto a esos pilares fundamentales de la cooperación, se encuentran también las normas que aprueba el Congreso y las reglamentarias de las mismas que expide el Ejecutivo y su desarrollo administrativo por las distintas entidades que tienen bajo su responsabilidad los diversos temas que encierra la cooperación, tales como la incorporación de los recursos al presupuesto general de la Nación, la celebración de convenios de cooperación, la aplicación de los reglamentos de contratación de los cooperantes, la celebración y ejecución de contratos financiados con recursos de cooperación internacional, el régimen de importaciones y la aplicación de las exenciones tributarias (Accion Social, 2008).

La regulación normativa de los convenios de cooperación se encuentra establecida en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, reglamentados por el capítulo VI del Decreto 734 de 2012:

1. La naturaleza jurídica de los convenios de cooperación entre Organizaciones Internacionales y el Estado colombiano puede clasificarse como una especie de contrato internacional, que será entendido como un contrato de la administración de derecho internacional privado entre sujetos de derecho internacional público.
2. Lo anterior conlleva implícitamente el régimen jurídico aplicable, el cual estará determinado, según las disposiciones del estatuto de contratación estatal, por el porcentaje de recursos aportados por la Organización Internacional para la ejecución del convenio.
3. Es posible que la administración celebre contratos con organismos de derecho internacional público, y que estos no sean regulados en su integridad por las disposiciones legales colombianas.
4. Existe un vacío normativo en cuanto a la jurisdicción competente para conocer de los conflictos que surjan de la aplicación o el incumplimiento de tales convenios de cooperación, debido a la inmunidad de ejecución y jurisdicción que ostentan las Organizaciones Internacionales.

En el caso de la AOD a los desplazados, objeto de estudio del presente trabajo, diferentes tipos de leyes y decretos a lo largo de los años han construido un marco legal de apoyo a los desplazados, dictaminando tanto estrategias de prevención como prestación inmediata de asistencia y/o estabilización económica para las víctimas. En un intento de elaborar una estrategia integral de atención al desplazamiento interno estas políticas crearon una dispersión de competencias (pues 19 entidades públicas están involucradas), la ausencia de un sistema de seguimiento y de indicadores de gestión no permite definir responsabilidades institucionales y un marco de rendición de cuentas.

### **3.2 Convenios y líneas prioritarias de cooperación.**

Como se mencionó anteriormente, las políticas generales de AOD están determinadas en sus aspectos principales por los países donantes miembros del CAD. No hay una política generalizada sobre los términos de cooperación más allá del marco de Naciones Unidas con los Objetivos del Milenio (OM), sin embargo, las declaraciones hechas por los gobiernos que esbozan los objetivos a alcanzar con la asistencia vinculan a todo un gobierno con el desarrollo de un proyecto, sino que ayudan a asegurar un interés compartido a largo plazo (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, Abril 2014).

Los convenios de cooperación, con el objetivo de lograr un fin común elaboran contratos de colaboración. Lo cual implica que las partes se comprometen de manera conjunta a cumplir con obligaciones o prestaciones dirigidas al logro de un objetivo común, un programa, proyecto o actividad de cooperación internacional.

Los convenios de cooperación enmarcan 4 aspectos:

1. Aportes: Dado que por definición los convenios de cooperación exigen una acción conjunta, es necesario que exista un aporte real y efectivo de los participantes.
2. Bienes o Recursos: Es importante resaltar que los bienes o recursos los entregan y reciben las partes del convenio a título de aportes y no de pago, remuneración o contraprestación por las obligaciones que contraen.
3. Fuente Cooperante y su contrapartida: Dichos aportes provienen de la fuente cooperante internacional y de la parte nacional, beneficiaria del proyecto de cooperación, denominados recursos de contrapartida nacional.
4. Tipo de Cooperación: El aporte mutuo puede tener un componente exclusivo o mezclado de cooperación financiera o técnica. Puede entonces consistir en dinero o en especie (expertos, servicios, estudios o bienes).

En el caso de Colombia y en particular para los desplazados el proceso de identificación de líneas prioritarias de cooperación internacional arrojó como resultado seis bloques temáticos en torno a los cuales se orientaría preferentemente la demanda de cooperación (Arango Domínguez, 2008):

- 1) Bosques
- 2) Reincorporación a la vida civil
- 3) Desarrollo productivo y alternativo
- 4) Fortalecimiento del Estado social de derecho y los derechos humanos
- 5) Programas regionales de desarrollo y paz,
- 6) Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria – Plan de Acción Humanitaria.

Es por ello por lo que los actores internacionales pueden elegir apoyar a las autoridades locales con asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, o con recursos económicos para los proyectos productivos, de vivienda y de retornos.

En Colombia las áreas y las temáticas en las que se han desarrollado los mayores programas de cooperación al desarrollo durante el periodo 2000 – 2008 son los relacionados con los Derechos Humanos (931 Proyectos), Desarrollo Social (566 Proyectos), democracia, DDR, etc.

### **3.3 Principales actores de la AOD para Colombia.**

El contexto específico en Colombia presenta una paradoja para la comunidad internacional. Desde hace varias décadas, los organismos humanitarios internacionales tienen una presencia en Colombia donde cuentan con programas ambiciosos y despliegan centenares de personal. Es necesario señalar que a diferencia de otros casos de desplazamiento masivo en los que el papel de la comunidad internacional es de proveer asistencia a los desplazados internos – y a menudo sustituir al Estado – en Colombia, su papel consiste en apoyar al Estado en sus esfuerzos para proteger y atender a los desplazados internos. No existe otra situación de desplazamiento en el mundo donde los actores internacionales hayan jugado este papel de ‘apoyar a un Estado fuerte’ durante tanto tiempo (Ferris, *Tiempos Cambiantes: La respuesta internacional al desplazamiento interno en Colombia*, 2014).

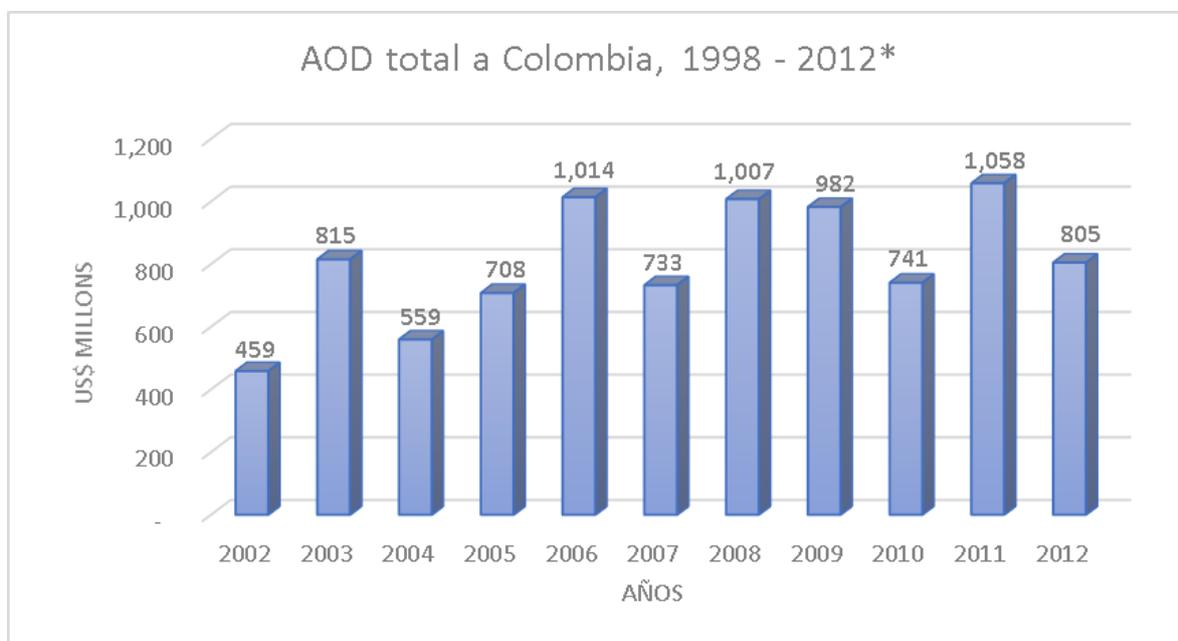
Los actores de la cooperación internacional en general, públicos o privados, son instituciones y personas que pueden participar en alguna etapa del proceso de gestión. Entre ellos se reconocen actores tales como: gobiernos, organizaciones no gubernamentales,

organismos internacionales, grupos sociales y cívicos, empresas, universidades, centros de investigación, cámaras de comercio, dirigentes políticos y sindicales, etc.

El gráfico 5 muestra el flujo de AOD para Colombia entre 1998 y 2012, la OCDE no clasifica como AOD los flujos de dineros previos a 2002, porque esta no permite declarar toda ayuda que contribuya a reforzar la potencia militar o de combate de las fuerzas armadas<sup>19</sup> como AOD. La fase cero del plan Colombia empezó en 1998 con el objetivo principal de combatir el cultivo de drogas y una intervención contrainsurgente cuyo principal instrumento era la asistencia militar, todos estos fondos están excluidos del presente estudio.

Gráfico 5:

Total de AOD para Colombia, 1998 - 2012. En millones de US\$ a precios corrientes de 2018.



\*No hay datos OCDE de AOD previo a 2002. Los datos incluyen ODA Grants, ODA Loans y Equity Investment.  
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE.

LA AOD tiene 3 componentes principales:

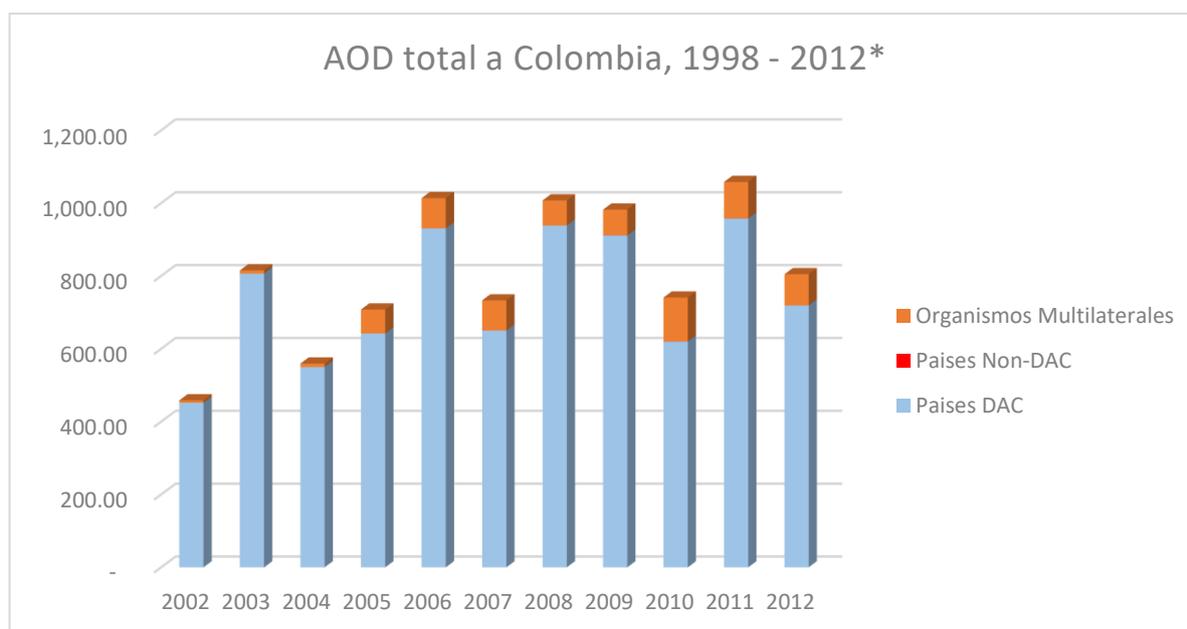
→ Los ODA Grants son tipos de asistencia financiera en la que se otorgan fondos a un país en desarrollo para apoyar obras de construcción o servicios, como la adquisición de equipos y materiales necesarios para el desarrollo económico y social. Dado que las Donaciones de AOD son asistencia financiera sin obligación de reembolso, se dirige principalmente a países en desarrollo con bajos niveles de ingresos.

<sup>19</sup> Anexo 2 Seguimiento del PACI 2007.

- Los ODA Loans son préstamos de AOD que apoyan a los países en desarrollo al proporcionar fondos a bajo interés, a largo plazo y en condiciones favorables para financiar sus esfuerzos de desarrollo.
- Los Equity Investment que son inversiones de capital individual para entidades del sector privado en los países en desarrollo. Para ser elegible como AOD, las acciones deben cumplir con la definición de AOD, es decir, tener el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo como su principal propósito y estar en línea con las reglas de la AOD.

En términos reales, el promedio anual de la AOD para Colombia durante 2003 – 2012 fue de US\$ 807 millones<sup>20</sup>.

**Gráfico 6:** Total de AOD para Colombia por donantes, 1998 - 2012. En millones de US\$ a precios corrientes de 2018.



\*No hay datos OCDE de ODA previo a 2002. Los datos incluyen ODA Grants, ODA Loans y Equity Investment.  
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE.

El gráfico 6 muestra el total de flujos de AOD para Colombia entre los años 1998 y 2012 clasificando los contribuyentes entre Agencias Multilaterales, miembros o no miembros de la lista CAD.

### 3.3.1 Organismos Multilaterales no financieros (OMUDES).

Los organismos multilaterales de desarrollo son el conjunto de instituciones internacionales de base gubernamental cuya actividad, o al menos una parte significativa de la

<sup>20</sup> Los datos incluyen ODA Grants, ODA Loans y Equity Investment.

misma, se dirige a promover el desarrollo en países receptores de ayuda (OXFAM Intermón, 2019).

Dentro de los OMUDES se encuentran tres tipos de instituciones diferentes:

- Agencias especializadas: Prestan asistencia a los países socios en áreas temáticas definidas, financiándose mediante aportaciones obligatorias de los estados miembros; también puede realizar aportaciones voluntarias para acciones o programas específicos. Ejemplo: Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Fondos y programas: Se financian únicamente mediante aportaciones voluntarias, operando a menudo como fondos fiduciarios. Ejemplo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Instituciones orientadas a la ayuda humanitaria: Actúan en auxilio de población en situación crítica como consecuencia de conflictos armados o desastres naturales. El caso más representativo es el de la OCHA – Oficina del Coordinador de la ONU para Asuntos Humanitarios.

La tabla 4 y 5 muestran una lista de OMUDES que operan en Colombia, con su presupuesto operativo y su personal declarado.

Tabla 4:

Agencias ONU, territorio de acción con presupuesto operativo y personal activo en Colombia.

<b>Agencias de la ONU</b>	<b>Lugares</b>	<b>Presupuesto Operativo</b>	<b>Personal</b>
ACNUR <sup>21</sup>	Bogotá, Apartadó, Arauca, Medellín, Quibdó, Buenaventura, Villavicencio, Neiva, Mocoa, Pasto, Cúcuta	\$30.5 millones (2014)	171 (2014)
OCHA	Bogotá Arauca, Norte Santander, Córdoba, Antioquia, Cocco, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Meta	\$5 millones (2013)	47 (2013)
PNUD	Bogotá, Cartagena, Manizales	\$73 millones (2013)	423 (2014)

<sup>21</sup> ACNUR coordina el Grupo Temático de Desplazamiento, en el que participan 10 agencias de la ONU y la Organización Internacional de las Migraciones. También participan como observadores ECHO y el CICR, además de la Red de Solidaridad.

UNICEF	Bogotá	\$5 millones (2014)	Sin Datos
PMA	Sin Datos	\$62 millones (2012-2014)	Sin Datos
ACDH	Bogotá, Pasto, Villavicencio, Neiva, Quibdó, Cali, Cartagena	Sin Datos	Sin Datos
OMS/OPS	Bogotá, Arauca, Valle del Cauca, Córdoba, Nariño, Puerto Asís, Santander	Sin Datos	Sin Datos
FAO	Bogotá, Medellín, Pasto, Pretoria, Puerto Asís, Montería	\$16 millones	179 (2014)
FPNU	Sin Datos	\$2.6 millones	Sin Datos

Tabla 5:

Otros Organismos Multilaterales, territorio de acción con presupuesto operativo y personal activo en Colombia.

Otros Organismos Multilaterales	Lugares	Presupuesto operativo	Personal
OIM	Bogotá, Quibdó, Medellín, Cartagena, Santa Marta, Villavicencio, Bucaramanga, Sincelejo, Riohacha	Sin Datos	269 (2013)
CICR	Bogotá, Medellín, Montería, Quibdó, Bucaramanga, Saravena, Cali, Pasto, Florencia, Puerto Asís, San José del Guaviare	\$34 millones	353 (2013)
Save the Children	Bogotá, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Eje Cafetero, Antioquia, Cundinamarca, Cartagena, Soacha. Buenaventura, Valle	Sin Datos	28 (2013)
NRC	Bogotá, Cúcuta, Guapi Ocaña, Santa Marta, Pasto, Tumaco, Popayán	\$9.1 millones (2013)	90 (2013)

Visión Mundial International	Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bello, Bucaramanga, Cali, Ibagué, Medellín, Montería, Cauca	\$16.5 millones	Sin Datos
Mercy Corps	Sin Datos	Sin Datos	60
IRD <sup>22</sup>	Antioquia, Cauca, Caquetá, Córdoba, Nariño, Valle del Cauca	Sin Datos	Sin Datos

Uno de los principales problemas que enfrentan las organizaciones internacionales es la falta de acceso a ciertas zonas debido a preocupaciones de seguridad. Un observador señaló que la presencia internacional inclusive había disminuido en algunas partes del país, por ejemplo, en Putumayo. La excepción es el CICR, por el que se siente aprecio en forma extendida por el hecho de que puede acceder a partes del país a las que otros actores internacionales – y nacionales – no pueden (Ferris, Tiempos Cambiantes: La respuesta internacional al desplazamiento interno en Colombia, 2014).

Sin embargo, la actuación del sistema de Naciones Unidas en Colombia ha recibido críticas desde muchos frentes, entre otros, desde las redes internacionales de ONG que forma parte del Proyecto Mundial sobre Desplazamiento Interno (IDP Project). En concreto, se ha reprochado que se limitan a las áreas de fácil acceso y no realizan trabajo de protección, y que la asistencia humanitaria es caótica y carece de un Plan Estratégico, y se les ha reclamado una mayor colaboración y coordinación entre sí y con las ONG, una mayor presión para facilitar el acceso de la comunidad internacional a la población desplazada, y el refuerzo del diálogo político para adoptar medidas de largo plazo tendientes a la prevención.

La tabla 6 muestra los grupos temáticos en los que se enfocan las OMUDES desde 2006 divididos entre las agencias que actúan en el país a nivel nacional.

Tabla 6: Grupos temáticos operativos de las OMUDES con presencia en Colombia.

<b>Grupos temáticos Operativos</b>	<b>Agencia líder a nivel nacional /Agencia co-líder</b>	<b>Fecha de activación</b>
Seguridad alimentaria	PMA/UNICEF	2006
Educación	UNICEF/NRC	2006
Salud	OMS	2006
Protección	ACNUR/NRC	2006

<sup>22</sup> En enero de 2016 la IRD anunció que cambiaría su nombre a Blumont.

Vivienda	OIM	2006
Agua Saneamiento Higiene (WASH)	UNICEF/Oxfam	2006

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) realiza asesoramiento y apoyo al Ministerio de Salud en la atención a la población desplazada. Junto con el Ministerio ha editado un folleto de bolsillo donde se explica cuáles son los derechos básicos de los desplazados, los servicios a los que pueden tener acceso y las instituciones a donde dirigirse. Tiene una interesante página web donde se ofrece de forma actualizada información sobre todas las instituciones que realizan actuaciones dirigidas a desplazados, ubicación geográfica, prioridades, así como análisis, estudios, etc.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) apoya a la Red en el diseño y puesta en marcha del sistema de información sobre población desplazada, tiene un proyecto para ayudar a los desplazados a conseguir sus documentos de identidad y otro para capacitación de trabajadores sociales en atención psicosocial.

La Oficina Humanitaria de la Unión Europea, ECHO, está tratando de incrementar su acción en cabeceras municipales de tamaño medio, para evitar en la medida de lo posible la llegada a grandes ciudades estabilizando la situación antes, donde es más fácil la identificación de esta población.

### 3.3.2 Organismos Multilaterales financieros (OFIMUDES).

Funcionan (y a menudo así se denominan) como bancos cuyos accionistas son los gobiernos de los Estados Miembros, y sus actividades se centran en la concesión de préstamos en términos concesionales y de ayuda reembolsable para actividades de desarrollo. En varios casos se trata de asociaciones público-privadas que reúnen a agencias multilaterales y bilaterales en colaboración con fundaciones privadas, empresas y ONGs.

Dentro de las OFIMUDES estarían el Grupo del Banco Mundial – el Banco Mundial (BM), la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones –, y los Bancos Regionales de Desarrollo, principalmente el Banco Asiático de Desarrollo (BAfD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las contribuciones voluntarias que se conceden a estos organismos son en concepto de suscripciones de ampliación de capital (AECID, 2020).

No se tienen datos de AOD canalizada a través de OFIMUDES.

### 3.3.3 Países Donantes

Entre 2003 y 2012, los Estados Unidos seguidos por Francia, España, Alemania y Holanda se convirtieron en la principal fuente de AOD para Colombia. Le sigue en importancia la ayuda multilateral países como Suecia, Canadá, Suiza, Japón y Noruega.

Las áreas de interés están definidas específicamente entre el gobierno colombiano y los donantes. Estas áreas difieren dependiendo los intereses de cooperación de los países/instituciones donantes.

La tabla 7 define los intereses en manera de cooperación del top 10 de países donantes de AOD a Colombia.

Tabla 7:

Intereses de AOD de los 10 principales donantes a Colombia.

<b>Alemania</b>	Brindar cooperación mediante el fortalecimiento institucional, formulación y acompañamiento de proyectos de alto impacto. Reducir las disparidades entre los territorios, a través del fortalecimiento local Desarrollo Económico y traer de vuelta fortaleciendo la institucionalidad pública en las regiones de destino, donde la presencia del Estado es débil.
<b>Canadá</b>	El objetivo de la cooperación con Canadá es la niñez, juventud y grupos en condición de vulnerabilidad, desarrollo económico rural, justicia, seguridad, Comercio e Inversión, Derechos Humanos, Construcción de Paz.
<b>España</b>	Contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la construcción de una paz estable y duradera y la prevención de conflictos en Colombia. Reducir las disparidades entre los territorios, a través del fortalecimiento local Desarrollo Económico y traer de vuelta fortaleciendo la institucionalidad pública en las regiones de destino, donde la presencia del Estado es débil.
<b>Estados Unidos</b>	Los Estados Unidos canalizan toda su cooperación internacional hacia Colombia a través de la agencia USAID. El objetivo principal de la misma es la creación de un país capaz de implementar una paz inclusiva y duradera. La mayor parte de la ayuda es para combatir el tráfico de drogas.
<b>Japón</b>	La estrategia de cooperación de Japón está enfocada en la atención primaria de salud, tratando enfermedades específicas, la mitigación del conflicto regional y la conservación ambiental.
<b>Francia</b>	Francia enmarca sus estrategias de cooperación en 3 objetivos. 1. Favorecer la convergencia y el desarrollo sostenible de los territorios. 2. Promover políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

	3. Acompañar las políticas de cohesión social, incluidas las de reducción de la desigualdad.
<b>Noruega</b>	La estrategia global de Cooperación Internacional de Noruega está diseñada para promover el desarrollo económico, la democratización, la implementación de los derechos humanos, el buen gobierno y las medidas que pueden sacar a las personas de la pobreza. Se da prioridad a la educación, la asistencia humanitaria, la salud y la vacunación, el desarrollo del sector privado, la adaptación al cambio climático y su mitigación, y los derechos humanos. La cooperación de Noruega en Colombia responde a los lineamientos de su estrategia global, dando prioridad en Colombia a ámbitos como los derechos humanos, la ayuda humanitaria, la adaptación al cambio climático y su mitigación.
<b>Holanda</b>	El gobierno holandés quiere promover el crecimiento económico sostenible en los países en desarrollo y quiere trabajar en la estabilidad y la seguridad mundial, para fomentar los derechos humanos. Esto busca realizarlo centrándose en los ámbitos en los cuales los Países Bajos sobresalen, por ejemplo, la gestión del agua y la seguridad alimentaria. Las cuatro líneas principales son: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La seguridad y el estado de derecho</li> <li>2. Administración del Agua.</li> <li>3. Seguridad alimentaria.</li> <li>4. La salud y los derechos sexuales y reproductivos.</li> </ol> En cada uno de estos cuatro temas, cuestiones como la igualdad de la mujer, el medio ambiente y el clima juegan un papel importante.
<b>Suecia</b>	El objetivo principal de la cooperación sueca para el desarrollo en Colombia es que los más pobres mejoren sus condiciones de vida y el país logre una paz sostenible con amplia participación social.
<b>Suiza</b>	Sus objetivos principales son la integración de países socios en la economía mundial y el fomento de su crecimiento económico sostenible.

### 3.4 Líneas de intervención de AOD.

Como se mencionó en los capítulos anteriores las líneas de intervención están definidas por los donantes, en negociaciones contratadas con los países receptores de ayuda. A pesar del incremento real de los montos durante el periodo de estudio (1998 – 201) las áreas de intervención de la cooperación internacional no son congruentes con las líneas prioritarias concertadas por sus actores (fuentes oficiales y no oficiales de cooperación internacional), con el gobierno nacional y la sociedad civil colombiana.

La tabla 8 refleja el top 10 de sectores que reciben mayor financiación por parte de los países CAD, la clasificación específica que incluye todos los sectores puede encontrarse en los anexos, se tomaron en cuenta solo los 10 primeros y los demás sectores fueron agrupados dentro de la categoría “sectores adicionales”.

Tabla 8:

Clasificación sectorial de la AOD para Colombia 1998\* - 2012 con montos por año y por sector en millones de USD a precios corrientes de 2018.

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Otras Infraestructuras y Servicios Sociales	241.21	652.39	247.03	338.55	607.08	262.25	462.71	340.48	47.75	43.45	28.53	3271.44
Gobierno y sociedad civil	42.54	37.48	37.66	62.84	53.55	66.55	77.42	96.70	110.69	431.55	248.25	1265.26
Agricultura	3.83	12.66	138.54	26.25	68.40	102.64	115.69	122.02	77.32	55.97	86.11	809.44
Respuesta de emergencia	9.37	16.01	18.32	53.80	63.27	72.93	55.20	58.36	46.45	56.17	46.08	495.97
Conflicto, paz y seguridad	3.03	3.46	7.01	14.75	23.62	34.14	74.67	63.67	71.87	71.80	64.13	432.15
Educación post secundaria	9.21	20.35	22.69	25.81	29.19	32.40	32.73	38.60	34.34	38.05	37.30	320.68
Sin asignar / Sin especificar	79.71	20.63	18.16	20.14	6.14	7.33	5.75	10.99	4.15	4.78	4.27	182.05
Otro multisector	17.99	4.92	9.71	39.83	9.54	11.21	11.46	10.95	9.86	15.34	15.50	156.33
Protección general del medio ambiente	7.94	16.39	12.84	14.94	15.46	16.75	17.15	15.61	12.84	8.31	17.61	155.84
Suministro de agua y saneamiento	1.09	1.69	0.86	0.71	2.07	2.78	3.04	64.28	1.88	3.11	4.48	85.99
Sectores Adicionales	27.00	19.87	33.56	36.30	52.15	41.18	64.89	60.47	62.57	65.69	64.74	528.42
<b>Gran Total</b>	<b>442.93</b>	<b>805.86</b>	<b>546.40</b>	<b>633.95</b>	<b>930.47</b>	<b>650.16</b>	<b>920.72</b>	<b>882.14</b>	<b>479.73</b>	<b>794.22</b>	<b>617.00</b>	<b>7703.57</b>

\*No hay datos OCDE de AOD previo a 2002. Los datos incluyen solo ODA Grants.  
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE.

Los flujos de AOD cuyos recursos se usan para atención al desplazamiento forzado se encuentran dentro del sector “Respuesta de Emergencia”, como se puede apreciar desde 2005, la Cooperación Internacional que recibe Colombia para atender la problemática del desplazamiento se mantiene en un promedio de USD \$56,53 millones.

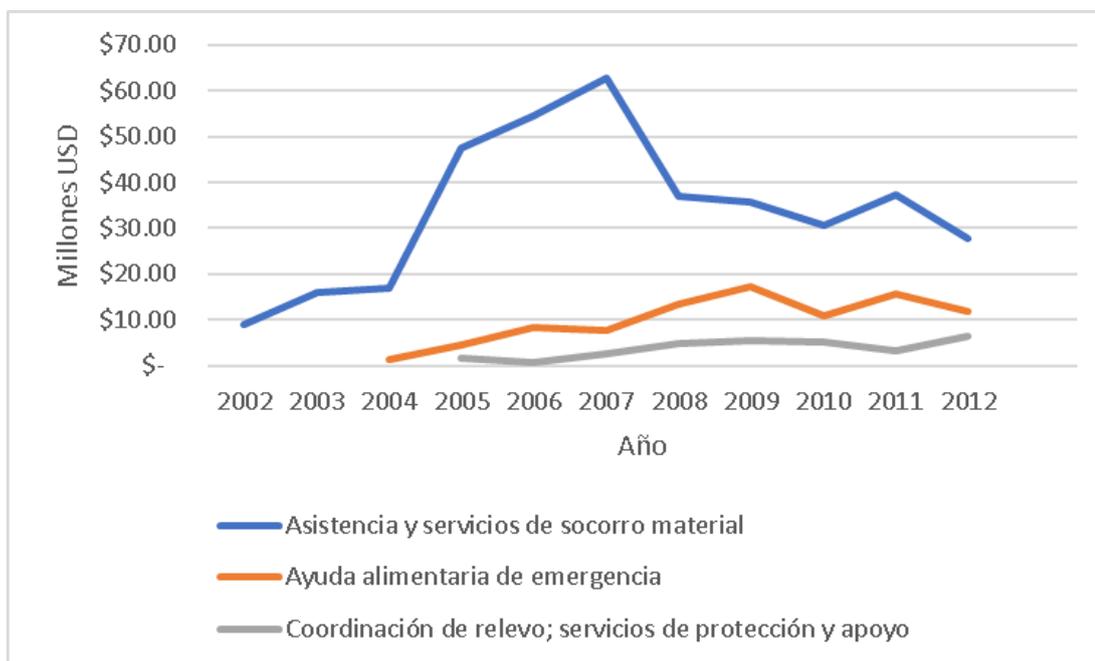
El sector de “respuesta de emergencia” abarca 3 propósitos:

- Asistencia y servicios de socorro material: Servicios de refugio, agua, saneamiento y salud, suministro de medicamentos y otros artículos de socorro no alimentarios en beneficio de las personas afectadas y para facilitar el retorno a una vida normal y medios de vida; asistencia a los refugiados y desplazados internos en países en desarrollo.
- Ayuda alimentaria de emergencia: Ayuda alimentaria normalmente para distribución general gratuita o programas especiales de alimentación suplementaria; Ayuda a corto plazo a grupos de población afectados por situaciones de emergencia.
- Coordinación de relevo; servicios de protección y apoyo: Medidas para coordinar la entrega de ayuda humanitaria, incluidos los sistemas logísticos y de comunicaciones; medidas para promover y proteger la seguridad, el bienestar, la dignidad y la integridad de los civiles y de aquellos que ya no participan en las hostilidades.

El grafico 7 muestra el total de aportes clasificados como “respuesta de emergencia” para Colombia durante el periodo 1998 – 2012.

Gráfico 7:

Total de AOD para el sector "Respuesta de Emergencia" a Colombia 1998 - 2012. En millones de US\$ a precios corrientes de 2018.



\*No hay datos OCDE de ODA previo a 2002. Los datos incluyen solo ODA Grants.  
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE.

La distribución de los fondos tiene 2 vías, puede ir directamente a aumentar el presupuesto gubernamental en el rubro de interés del donante o directamente a un organismo internacional que ejecuta los proyectos de interés de este mismo donante. La dispersión de los recursos AOD dificulta apreciar la contribución específica de los actores en el mejoramiento de las condiciones de los desplazados internos.

La incapacidad para ver los avances en su completa magnitud dificulta las acciones que se realizan, en especial cuando las razones mismas que explican el fenómeno del desplazamiento interno no han cesado. Esta situación hace difícil apreciar las contribuciones específicas de los donantes.

La tabla 9 muestra la distribución de AOD por institución receptora en Colombia durante el periodo de estudio (1998 – 2012).

Tabla 9:

Distribución de AOD por institución receptora, total acumulado 1998 - 2012. En millones de USD a precios corrientes de 2018.

Institucion Receptora	Total
ONGs Nacionales	\$ 92.06
Institucion Repectora no definida	\$ 88.12
FAO	\$ 81.63
CICR	\$ 41.99
ONGs Internacionales	\$ 41.20
OIM	\$ 40.34
ACNUR	\$ 33.20
Otros	\$ 30.31
OCHA	\$ 14.64
Instituciones Multilaterales	\$ 10.08
Agencias de Naciones Unidas	\$ 7.75
Gobierno	\$ 6.39
OPS	\$ 3.89
OEA	\$ 1.82
UNICEF	\$ 1.23
ONGs Locales/Regionales	\$ 0.96
Otras Instituciones Multilaterales	\$ 0.19
Instituciones de enseñanza	\$ 0.14
PNUD	\$ 0.02
<b>Grand Total</b>	<b>\$ 495.97</b>

\*No hay datos OCDE de AOD previo a 2002. Los datos incluyen solo ODA Grants.  
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE.

En 2010 en Colombia se registró en el presupuesto el 86% de la ayuda entregada al sector gubernamental lo cual puede considerarse un logro importante de transparencia de los flujos de ayuda y el modo en que se utilizan y alinea la ayuda con las prioridades nacionales de desarrollo (OCDE, 2011), en parte debido al debate nacional en torno a la Ley de Víctimas (que se aprobaría en el 2011).

De acuerdo con los datos proporcionados por el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), los recursos que se destinan a este sector se clasifican de acuerdo con la modalidad de la ayuda. En ese caso, los recursos destinados son de difícil cálculo debido a que los flujos destinados se registran en diferentes áreas, temas, subtemas o población beneficiaria del sistema de información.

A pesar de las dificultades de información, se reconoce que en este sector la cooperación internacional tiene una relativa influencia en la definición de las políticas y en el diseño del modelo de intervención, dada la participación de organismos internacionales en las mesas de trabajo conducentes a la formulación de las líneas de acción. En especial, se destacan los lineamientos provenientes del Marco de Atención a Población Desarraigada de la Unión Europea, de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de ACNUR (OCDE, 2010).

De esta manera la contribución de la ayuda internacional al sector se considera positiva desde diferentes ángulos. Desde el punto de vista financiero, el papel de la cooperación ha permitido focalizar a nivel nacional y territorial recursos públicos en instituciones clave del sector. Desde el punto de vista político, la cooperación también ha permitido impulsar temáticas en el sector que de otra manera la agenda política no hubiera incluido. Este hecho da a la ayuda internacional un valor intrínseco en un sector como el del desplazamiento que tiende a generar polarizaciones entre los actores.

A partir de 2004 la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional (ACCI) centraliza las iniciativas y las propuestas de cooperación internacional por parte de las entidades interesadas. Entre el 2001 y el 2004, 26 proyectos de cooperación con respecto al tema del desplazamiento han sido propuestos de los cuales 12 han sido rechazados por la ACCI o por la fuente interesada en proveer los recursos, 5 han sido finalizados y los 9 restantes se encuentran en estado de ejecución, reformulación o estudio por parte de la fuente. Los 14 proyectos no rechazados por la ACCI representan un monto aproximado de 85 millones de dólares repartidos de la siguiente manera: Derechos Humanos (80%), Paz y Desarrollo Regional (19%) y Desarrollo Social (1%) (Ibáñez & Querubín, Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia, 2004).

Sin embargo, a nivel local las agencias de cooperación han sido reestructuradas durante los últimos 3 gobiernos (Andrés Pastrana, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos), pasando de la ACCI a Acción Social y luego a APC Colombia, lo que, a los fines específicos de este trabajo hace cada vez más difícil rastrear los fondos de AOD que realmente llegan a ayudar a los desplazados internos.

La cooperación internacional en el país ha jugado un papel preponderante como complemento de los esfuerzos nacionales. La focalización de la ayuda en temas como medio ambiente, fortalecimiento institucional, apoyo al aparato productivo, así como en problemas asociados con la lucha contra la inequidad, el desplazamiento interno y la violación de derechos humanos ha sido determinante para alcanzar mejores resultados de desarrollo tanto local como a nivel nacional. Estos factores han producido como consecuencia una nutrida afluencia en el país de agencias de cooperación y de organismos internacionales de la sociedad civil que trabajan en diferentes áreas de desarrollo. Un ejemplo de ello es que Colombia cuenta con la mayor presencia de agencias del Sistema de Naciones Unidas en América Latina.

La presión internacional sostenida y esfuerzos fuertes y coordinados de cabildeo por parte de ONGs internacionales han contribuido a aumentar considerablemente el reconocimiento de millones de desplazados internos y víctimas del conflicto colombiano. Sin

embargo, todavía hay que avanzar, El Registro Único de Víctimas (RUV) y las cifras de beneficiarios del apoyo gubernamental siguen siendo irregulares en el mejor de los casos. Es imperativo que el Gobierno siga de cerca el compromiso que ha asumido de apoyar plenamente y de forma integral los derechos de las víctimas mediante el proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Desde 2009 existe el plan de respuesta humanitaria que canaliza fondos del gobierno y de AOD para realizar proyectos que beneficien a las comunidades de desplazados en las diferentes zonas. Es difícil rastrear la corriente de AOD al entrar al país, la ley aplica como una ampliación de presupuesto en el ámbito en el que se destinó el dinero, y por otra parte cada vez que son requeridos, los miembros del gobierno alegan que la participación internacional es mínima. Es correcto afirmar que el nivel de vida de los desplazados ha mejorado desde la puesta en marcha de la Ley de Víctimas, que según el gobierno debería estar totalmente implementada para 2021.

## **Reflexiones Finales.**

Colombia con un conflicto armado de 50 años, que ha generado el desplazamiento forzado de mas de 7 millones de personas de acuerdo con las estimaciones del IDMC. Característica que lo hace candidato a receptor de AOD, como se pudo señalar en la primera parte de esta investigación. A pesar de ser un país de renta media con potencial de desarrollo, recibe una cantidad sustancial de ayuda que refleja la dimensión del conflicto.

El desplazamiento tiene como consecuencia el deterioro de la economía rural, se estima que la falta de producción agropecuaria genera una reducción del PBI agropecuario del 3.1% anual. Como efecto secundario del desplazamiento, la población victima llega a las ciudades a incorporarse a la demanda laboral local con menor cualificación, menores ingresos y beneficios sociales.

En el transcurso de los últimos años, se han producido avances concretos en la política pública de prevención, protección y atención a la población desplazada por el conflicto armado en Colombia y en particular en el reconocimiento por parte del Estado del desplazamiento interno forzado como el principal problema humanitario del país. Esto sugiere que el Estado debe reforzar sus acciones y estrategias para lograr un plan preventivo que permita dar una respuesta adecuada a las víctimas y trabajar eficazmente con los organismos internacionales encargados de la prevención y protección de los derechos humanos.

Este trabajo analizó los flujos de la AOD desembolsados a Colombia durante el periodo 1998 – 2012, indagando acerca del destino final de estos fondos y si realmente han contribuido al mejoramiento de las condiciones de los desplazados en el país, como era su objetivo.

El seguimiento a la información pública disponible –los datos y noticias que aparecen en medios de comunicación masiva y los informes especializados en el análisis del conflicto y la situación de derechos humanos, los informes de la OCDE, reportes de los donantes de AOD, entre otros– sugiere que:

- 1) Es fundamental conocer el problema de la apropiación de la tierra en Colombia para entender las bases del conflicto y del desplazamiento forzado. El 60% de los hogares desplazados son propietarios de terrenos rurales. No hay mayor problema en Colombia que el agrario y la distribución inequitativa de la tierra que se profundizó con el conflicto armado.
- 2) Los flujos de capital proveniente de los países miembros del CAD han cambiado notablemente durante el transcurso de los años que cubre esta investigación (1998 – 2012). Pasando de un promedio de USD \$442 Millones a alrededor de

USD \$617 Millones (a precios corrientes de 2018). Esto representa un aumento del 39% en solo 11 años, mientras que el rublo donde está contenida la ayuda destinada a tratar el desplazamiento aumentó 392% en el mismo periodo.

- 3) El gobierno colombiano no ha podido contabilizar de manera real el impacto del conflicto, diferentes fuentes de organizaciones registran números distintos en base a la decisión de los desplazados de inscribirse en uno u otro organismo (ver gráfico 3). El Registro Único de Víctimas (RUV) pretende consolidar la información para cerrar la brecha en la contabilización de las víctimas, la tendencia muestra que en los últimos años se ha ido alineando con los que han reportado las diferentes organizaciones.
- 4) La manera en que los flujos de AOD son contabilizados al entrar al país, aumentado el PGN en el rubro de interés del donante hace difícil el rastreo de información para determinar si el capital es invertido en proyectos asociados a mitigar el desplazamiento.
- 5) El grueso de los recursos de AOD sigue estando dirigido a “infraestructura y servicios sociales” (principalmente al fortalecimiento del gobierno y la sociedad civil, la educación y el control de narcóticos) con Estados Unidos como el mayor contribuyente (contribuye el 63% de toda la AOD recibida por Colombia), seguido de Francia (7.7%) y España (7.6%).
- 6) El top 10 de países donantes de AOD a Colombia (descritos en la tabla 7) contribuyeron con el 97% de toda la ayuda recibida independientemente de la categoría de intereses del donante a la que destino.
- 7) La hipótesis subyacente de que la AOD es positiva, sigue siendo indeterminada debido a la imposibilidad de segregar el flujo de capital una vez que ingresa al presupuesto general de la nación y se destina a proyectos relacionados con el desplazamiento.

En conclusión, resulta difícil evaluar el impacto que ha tenido la AOD en los desplazados internos, debido a la complejidad de los distintos modos de registrar los flujos de fondos y su utilización posterior por las agencias colombianas. La influencia de los países donantes, en particular Estados Unidos, condiciona los rubros a los que se destina su ayuda financiera. La lucha antinarcóticos el principal interés de Estados Unidos, recibe un 37% de la ayuda total. Aunque el rubro de respuesta de emergencia creciera exponencialmente (un 392%

en el periodo de estudio de este trabajo), sigue sin representar una parte significativa dentro de la AOD.

## Bibliografía

- Abu-Warda, N. (2008). *Las Migraciones Internacionales*. Universidad Complutense de Madrid .
- Accion Social. (2008). *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*. Bogotá: Área de Gestión de Comunicaciones - Acción Social.
- ACNUR. (2002). *BALANCE DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO EN COLOMBIA 1999 - 2002*. Bogotá: ACNUR - .
- ACNUR. (2007). *Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004 - 2006*. Bogotá: Naciones Unidas.
- ACNUR. (2012). *Situación Colombia* . Bogotá: ACNUR.
- ACNUR. (27 de Agosto de 2015). *¿'Refugiado' o 'Migrante'?* ACNUR insta a usar el término correcto. Obtenido de Agencia de la ONU para los refugiados. : <http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>
- AECID. (22 de July de 2020). Obtenido de AECID: WHAT IS THE FUND: [https://www.aecid.es/EN/FCAS/Paginas/Que-es/Transp/declaracion-paris.aspx#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Par%C3%ADs%20\(DP,hacerla%20m%C3%A1s%20eficaz%20y%20transparente.](https://www.aecid.es/EN/FCAS/Paginas/Que-es/Transp/declaracion-paris.aspx#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Par%C3%ADs%20(DP,hacerla%20m%C3%A1s%20eficaz%20y%20transparente.)
- Agencia de Noticias de la U. Nacional de Colombia. (17 de Marzo de 2014). Concentración de tierra, el mayor problema agrario en Colombia. *El Espectador*.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. (Abril 2014). *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro*. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
- Aguilera Torrado, A. (2001). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Reflexión Política*, 3 - 5.
- Álvarez Vanegas, E., & Garzón Vergara, J. (2016). *Votando por la paz: Entendiendo la ventaja del "No"*. Bogotá: Fundacion Ideas para la Paz (FIP). Obtenido de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57fe5fa1deaae.pdf>
- Anzola, L. S. (2001). *Conflicto, intervención y economía política de la guerra*. Bogotá.
- Arango Domínguez, A. (2008). *10 años de desplazamiento forzoso en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Berdegúe, J., & Ocampo, J. (20 de Diciembre de 2014). La tierra es central para la paz. *El Espectador*.
- Bohada, M. (2010). DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONDICIONES DE VIDA DE LAS COMUNIDADES DE DESTINO: EL CASO DE PASTO, NARIÑO. *Revista de economía institucional*, 12(23), 259-298.
- Boni Aristizábal, A., Calabuig Tormo, C., Cuesta Fernández, I., Gómez-Torres, M., Lozano Aguilar, J., Monzó Balbuena, J., & Torres Martínez, A. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. edición revisada*. Valencia: UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA.

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Cohen, R. (1998). Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. *Migraciones Forzadas*, nº 2, 31-33.
- Cohen, R., & Sánchez-Garzoli, G. (2001). *El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas*. San José: ACNUR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). (8 de Junio de 1977). Protocolo (I) adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Ginebra, Suiza.
- Cunego, A., & Ruiz Sanjuán, S. (2014). *Introducción al sistema de cooperación al Desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas*. Valencia: Agencia española de Cooperación Internacional (AECID).
- Derechos. Human Rights. . (2012). *Colombia. Informe sobre negociaciones de paz*. Obtenido de Derechos.org: [http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/#N\\_79\\_](http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/#N_79_)
- Development Cooperation Forum. (2016). *ODA allocation and other trends in development cooperation in LDCs and vulnerable contexts*. New York: ECOSOC. Obtenido de <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publication/dcf-policy-brief-13.pdf>
- Echandia Castilla, C. (1997). *Expansión territorial de la guerrilla colombiana: geografía, economía y violencia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA*. (Agosto de 2000). Obtenido de Sitio Web Colombia: <http://www.colombia.com/gobierno/especial1/>
- Escribano Francés, G. (23 de Enero de 2019). *CONCEPTO Y TEORIAS FUNDAMENTALES DEL DESARROLLO*. Obtenido de <http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/DRL/conyteo.pdf>
- Ferris, E. (2013). Perspectivas Internacionales Sobre Soluciones. *Conferencia Soluciones Sostenibles para Población Desplazada*. Colombia: Proyecto de Brookings-LSE Sobre Desplazamiento Interno.
- Ferris, E. (2014). *Tiempos Cambiantes: La respuesta internacional al desplazamiento interno en Colombia*. Bogotá: Proyecto Brookings-LSE.
- Forer, A., & López Díaz, C. (2011). *Colombia: un nuevo modelo de Justicia Transicional*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Garay, L. (2009). Tragedia humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia. *Estudios Políticos*(35), 153-177.
- Gobierno de Colombia. (2013). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad – PISDP*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Gobierno de Colombia. (16 de Enero de 2015). *Updates: ReliefWeb*. Obtenido de ReliefWeb: <http://reliefweb.int/report/colombia/v-ctimas-de-desplazamiento-forzado-se-beneficiar-n-con-nuevo-modelo-de-atenci-n>

- Gómez Builes, G. M., Astaiza Arias, G. M., & Minayo, M. (2008). Las migraciones forzadas por la violencia: el caso de Colombia. *Ciência & Saúde Coletiva* 13(5), 1649-1660.
- Gómez, C. M. (2004). *Las migraciones internas en Colombia de 1972 y 1993*. Barcelona: Departamento de Geografía Universidad de Barcelona. .
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*.
- Guzmán Campos, G., Fals Borda, O., & Umaña Luna, E. (1988). *La Violencia en Colombia, Estudio de un proceso social*. Bogotá: Círculo de Lectores.
- Hernández Delgado, E. (1999). El Desplazamiento Forzado y la Oferta Estatal para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia. *Reflexión Política.*, 1, 1.
- Heshusius, K. (2005). *Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia*. Universidad de los Andes-CEDE.
- Ibáñez, A. M., & Querubín, P. (Mayo de 2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. *DOCUMENTO CEDE*, 1-114.
- Ibáñez, A. M., & Querubín, P. (Mayo de 2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2017). *Global Report ON INTERNAL DISPLACEMENT*. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC).
- Isacson, A. (2002). Colombia's human security crisis. *Disarmament Forum*, 25-40.
- ISACSON, A. (2002). Colombia's human security crisis. *Disarmament Forum*, 25-40.
- Jiménez, S., Díaz, M. R., Lannutti, A., Serrano, G., & Venegas, R. (2006). *DESPLAZAMIENTO FORZADO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL Operación Prolongada de Socorro y Recuperación.* Cartagena de Indias: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.
- Kirchhoff, S., & Ibáñez, A. (2001). Displacement due to violence in Columbia: Determinants and consequences at the household level. *ZEF Discussion Papers on Development Policy*.
- Lozada, M. (09 de Junio de 2004). Qué es el "Plan Patriota"? Colombia. Obtenido de <https://www.alainet.org/es/active/6282>
- Machado, A. (Noviembre de 1999). Reforma agraria. Una ilusión que resultó un fracaso. *Revista Credencial Historia*.(119).
- Martínez Cortés, P. (2014). *Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto*. Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika – FDCL e.V. Obtenido de <https://www.tni.org/es/publicacion/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-en-colombia-en-contexto#:~:text=La%20Ley%201448%20de%202011,Juan%20Manuel%20Santos%20en%20Colombia>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (13 de Diciembre de 2018). *¿Que es la cooperacion? AGCID*. Obtenido de AGCID Web site: <https://www.agci.cl/index.php/que-es-la-cooperacion>
- Negrón, F. (2004). *Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 21 de Noviembre de 2016, de Gloobal:

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=913&opcion=documento#17>

- Norwegian Refugee Council. (2013). *People internally displaced by conflict and violence. Global Overview*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre.
- Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2015). *Atlas del Impacto Regional del Conflicto Armado en Colombia. Volumen I. Dinámicas locales y regionales en el período 1990-2013*. Bogotá: USAID.
- OCDE. (2010). *Evaluación Conjunta de la declaración de París. Fase 2. Colombia*. . Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei. .
- OCDE. (2011). *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration*. OCDE. Obtenido de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Colombia%202.pdf>
- OECD. (2009). *MANAGING AID: PRACTICES OF DAC MEMBER COUNTRIES*. OECD publications. Obtenido de <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf>
- ONU. (23 de Abril de 1963). Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. ONU. Recuperado el 21 de Enero de 2018, de <https://www.refworld.org/es/docid/5bd791df4.html>
- Oquist, P. (1978). *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos Biblioteca Banco Popular.
- Organización de las Naciones Unidas. (30 de Julio de 2014). *CAPÍTULO I: PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS*. Obtenido de Pagina web de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/charter/>
- Otero, L., & Alonso, A. (02 de Mayo de 2004). *Muy Interesante. Historia*. Obtenido de Muy Interesante en Español Web Site: <http://www.muyinteresante.es/historia/articulo/grandes-migraciones-de-la-historia-hacia-la-tierra-prometida>
- OXFAM Intermón. (26 de Febrero de 2019). *La Realidad de la Ayuda. Portal de Transparencia y vigilancia de la cooperacion Española*. . Obtenido de La Realidad de la Ayuda. : <http://www.realidadayuda.org/glossary/omudes-organismos-multilaterales-de-desarrollo>
- Pastoral Social Bogotá. (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia. Aproximaciones teoricas y metodologicas al desplazamiento de poblacion en Colombia*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Paz Cardona, A., & Latam, M. (25 de Abril de 2018). Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca. *Revista Semana*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>
- Pérez Vázquez, B., & Rubio Díaz Leal, L. (01 de 01 de 2016). *Nexos*. Obtenido de Nexos Web site: <http://www.nexos.com.mx/?p=27278>
- Planeta Paz. (2012). *La cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz*. Bogotá, D.C.: Planeta Paz.
- Red Argentina para la Cooperación Internacional. . (s.f.). *International Cooperation Handbook – A tool for the strengthening of civil society organizations*.
- Redacción EL TIEMPO. (9 de Julio de 1995). GUERRILLA, UNA EXPANSIÓN VERTIGINOSA. *El Tiempo*.

- Rey Sabogal, C. (2013). *revistas.unal.edu.co*. Obtenido de *revistas.unal.edu.co*:  
<http://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/42494/45954>
- Reyes, A. (1991). Paramilitares en Colombia: contexto, aliador y consecuencias. *Análisis Político*, 40-48.
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. *Colección de justicia. Cortes y Cambio social.*, 74.
- Ruiz, N. (2011). *El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica*. Distrito Federal, México: El Colegio de México, A.C.
- Sanahuja, J. A., & Gómez, M. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Sanchez Pedraza, M. (18 de Julio de 2014). 10 cifras económicas que explican por qué Colombia tiene alta desigualdad. *LA REPÚBLICA*. Obtenido de  
<https://www.larepublica.co/economia/10-cifras-economicas-que-explican-por-que-colombia-tiene-alta-desigualdad-2147046>
- Schabas, W. (2013). *The Universal Declaration of Human Rights: The Travaux Préparatoires*. Cambridge University Press.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2015). *International migration flows to and from selected countries: The 2015 revision*. New York: United Nations.
- Victorino, R. (7 de Febrero de 2011). TRANSFORMACIONES TERRITORIALES A PARTIR DEL ABANDONO Y DESPOJO DE TIERRA ASOCIADO A LA ACCION DE GRUPOS ARMADOS CASO MARÍA LA BAJA DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR . Bogotá, Cundinamarca, Colombia: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.

## Anexos.

Lista completa de sectores con financiación de los países CAD. En millones de dólares a precios corrientes de 2018.

Sum of Amount	Year												
Sector Name	Purpose Name	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Grand Total
⊕ I.6. Other Social Infrastructure & Services		241.21	652.39	247.03	338.55	607.08	262.25	462.71	340.48	47.75	43.60	28.53	3271.59
⊕ I.5.a. Government & Civil Society-general		42.54	37.48	37.66	62.84	53.55	66.55	77.42	96.70	110.69	431.55	249.03	1266.03
⊕ III.1.a. Agriculture		3.83	12.66	138.54	26.25	68.40	102.64	115.69	122.02	77.32	55.97	86.11	809.44
⊕ VIII.1. Emergency Response		9.37	16.01	18.32	53.80	63.27	72.93	55.20	58.36	46.45	56.17	46.08	495.97
⊕ I.5.b. Conflict, Peace & Security		3.03	3.46	7.01	14.75	23.62	34.14	74.67	63.67	71.87	71.80	64.13	432.15
⊕ I.1.d. Post-Secondary Education		9.21	20.35	22.69	25.81	29.19	32.40	32.73	38.60	34.34	38.05	37.30	320.68
⊕ IV.2. Other Multisector		17.99	4.92	9.71	39.83	9.54	11.21	11.46	10.95	148.64	15.34	15.50	295.11
⊕ IX. Unallocated / Unspecified		88.82	21.29	21.89	20.14	6.14	7.33	5.75	10.99	4.15	4.78	4.27	195.55
⊕ I.4. Water Supply & Sanitation		1.09	1.69	0.86	0.71	2.07	2.78	3.04	64.28	1.88	3.11	101.89	183.41
⊕ II.1. Transport & Storage		0.46	0.50	0.29	0.33	0.67	0.77	0.56	0.24	1.15	155.92	1.60	162.48
⊕ IV.1. General Environment Protection		7.94	16.39	12.84	14.94	15.46	16.75	17.15	15.61	12.84	8.31	17.61	155.84
⊕ I.1.b. Basic Education		1.06	1.89	2.74	2.14	6.79	9.34	11.32	11.84	9.70	11.10	10.72	78.64
⊕ I.1.a. Education, Level Unspecified		2.97	4.39	2.78	2.03	3.54	1.36	7.29	9.68	14.67	13.28	11.17	73.15
⊕ I.1.c. Secondary Education		1.83	2.59	3.03	5.30	5.57	7.38	6.09	7.81	6.30	6.32	4.93	57.16
⊕ II.4. Banking & Financial Services			0.20	0.06	0.05	1.46	0.08	17.67	28.32	0.96	1.03	0.59	50.42
⊕ III.1.b. Forestry		4.88	2.20	4.41	4.06	3.20	2.00	1.72	2.86	3.80	4.64	3.93	37.72
⊕ Refugees in Donor Countries		8.07	0.86	3.01	8.53	13.30	0.11	0.07		0.16	0.16	0.03	34.30
⊕ III.2.a. Industry		0.51	0.82	1.23	1.21	2.26	1.91	4.31	3.02	4.12	11.31	2.93	33.63
⊕ I.2.b. Basic Health		0.53	0.37	1.36	0.88	1.31	1.62	5.35	3.08	5.64	8.05	2.36	30.54
⊕ Administrative Costs of Donors		0.26	0.60	2.19	1.89	1.88	1.72	2.59	2.55	1.33	2.42	10.93	28.37
⊕ II.5. Business & Other Services		0.30	1.32	1.01	0.87	3.02	2.53	3.17	5.48	3.68	3.34	2.40	27.13
⊕ III.3.a. Trade Policies & Regulations		0.00	0.09	0.66	0.16	0.50	0.44	7.07	4.73	3.11	1.17	3.76	21.69
⊕ II.3.a. Energy Policy		1.76		0.03	0.04	0.07	4.51	3.30	1.49	2.85	3.76	3.49	21.30
⊕ VI.3. Other Commodity Assistance					8.00	4.54		0.00					12.55
⊕ I.2.a. Health, General		0.41	0.58	0.88	0.96	0.83	2.92	0.82	0.85	1.63	1.68	0.48	12.04
⊕ VIII.2. Reconstruction Relief & Rehabilitation		0.02	0.01	0.01	1.53	0.54	1.09	0.73	1.07	0.68	2.24	2.64	10.56
⊕ VI.2. Developmental Food Aid/Food Security Assistance		1.68			3.85	0.05	0.24	2.11	0.00	0.37	0.28	0.84	9.40
⊕ VII. Action Relating to Debt		0.60		8.39			0.03	0.03	0.02		0.02	0.01	9.10
⊕ II.2. Communications		0.53	0.64	1.10	0.70	0.58	0.35	1.74	0.86	0.75	0.23	0.98	8.46
⊕ II.3.e. Nuclear energy plants								4.56	2.86	0.49			7.91
⊕ I.3. Population Policies/Programmes & Reproductive Health		0.65	2.69	0.20	0.31	0.24	0.48	0.28	0.46	0.50	0.61	0.23	6.66
⊕ II.3.b. Energy generation, renewable sources		0.06	0.01		0.04	0.29	0.19	1.27	0.56	0.16	0.65	0.61	3.84
⊕ VIII.3. Disaster Prevention & Preparedness								0.22	0.51	0.48	0.77	1.36	3.34
⊕ II.3.f. Energy distribution						1.12	0.51	0.57		0.34		0.30	2.83
⊕ III.3.b. Tourism						0.77	0.75	0.28	0.63	0.34		0.03	2.79
⊕ III.1.c. Fishing		0.02	0.03	0.04	0.10	0.12	0.61	0.04	0.57	0.65	0.11	0.33	2.62
⊕ III.2.b. Mineral Resources & Mining		0.40	0.09	0.04	0.17	0.11	0.07	0.01	0.06	0.01	0.03	1.06	2.05
⊕ II.3.c. Energy generation, non-renewable sources									0.00	0.36	0.09	0.89	1.33
⊕ III.2.c. Construction				0.10			0.04		0.02	0.40	0.01		0.57
⊕ VI.1. General Budget Support							0.08						0.08
<b>Grand Total</b>		<b>452.04</b>	<b>806.52</b>	<b>550.13</b>	<b>641.95</b>	<b>930.47</b>	<b>650.16</b>	<b>938.40</b>	<b>911.58</b>	<b>620.21</b>	<b>957.91</b>	<b>719.07</b>	<b>8178.44</b>

Lista completa de donantes miembros del CAD por año y porcentaje de contribución sobre el total de AOD recibida por Colombia entre 2002 y 2012, en millones de dólares a precios corrientes de 2018.

Sum of Amount Donor_Name	Year	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Grand Total	Percentage
United States		345.60	679.82	394.17	455.16	720.89	404.02	636.60	524.99	197.83	496.40	325.06	5,180.53	63.34%
France		9.33	11.66	15.40	17.74	26.29	37.03	24.88	24.72	162.30	180.34	126.02	635.69	7.77%
Spain		24.65	19.04	24.29	46.37	54.13	63.24	92.76	155.60	64.26	57.24	26.04	627.64	7.67%
Germany		18.88	27.03	28.15	29.10	29.14	31.27	49.57	53.37	54.06	55.44	57.16	433.17	5.30%
Netherlands		16.68	14.24	27.78	31.39	34.63	30.61	33.19	32.68	26.31	25.07	16.33	288.90	3.53%
Sweden		4.91	6.26	11.25	13.93	17.36	18.56	26.25	25.65	24.74	34.83	28.82	212.57	2.60%
Canada		4.11	3.92	7.07	5.81	7.52	10.86	12.13	25.30	22.69	33.03	33.13	165.57	2.02%
Switzerland		4.89	14.27	8.82	10.19	9.63	9.30	8.29	20.66	12.87	21.40	20.96	141.29	1.73%
Japan		10.93	12.76	10.80	13.42	9.00	15.00	9.78	11.77	13.04	12.47	11.67	130.64	1.60%
Norway		7.75	9.78	8.74	9.41	9.94	13.38	10.93	11.60	14.19	12.22	14.80	122.74	1.50%
United Kingdom		0.64	0.26	0.28	0.63	0.60	1.50	3.32	7.79	2.64	4.37	39.69	61.74	0.75%
Belgium		1.76	1.92	3.28	2.40	4.59	3.26	8.27	4.59	5.61	5.17	3.36	44.20	0.54%
Italy		0.20	2.26	5.90	1.80	1.02	4.06	12.83	3.55	5.91	3.86	2.59	43.97	0.54%
Korea						0.25	0.18	1.42	1.38	6.97	8.17	5.37	23.74	0.29%
Ireland		0.42	1.23	1.60	1.62	1.75	2.91	2.16	1.65	1.44	1.89	0.79	17.47	0.21%
Luxembourg		0.15	0.25	0.53	0.89	1.43	2.00	2.28	2.32	1.83	2.25	2.00	15.92	0.19%
Finland		0.40	0.40			0.78	1.19	2.19	2.55	2.06	1.78	1.62	13.00	0.16%
Austria		0.53	0.52	0.69	0.99	0.92	0.87	0.80	0.98	0.85	0.89	0.95	8.99	0.11%
Australia		0.02	0.70	1.07	0.96	0.27	0.49	0.39	0.06	0.09	0.65	2.47	7.17	0.09%
Denmark				0.08	0.05	0.25	0.26	0.27	0.29	0.32	0.08		1.60	0.02%
New Zealand		0.17	0.19	0.22	0.09	0.06	0.02	0.00			0.11	0.01	0.86	0.01%
Greece		0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.04	0.05	0.08	0.08	0.08	0.08	0.45	0.01%
Portugal		0.00		0.00	0.00	0.01	0.10	0.04	0.00	0.02	0.07	0.07	0.32	0.00%
Czech Republic											0.09	0.07	0.17	0.00%
Slovenia										0.11	0.00		0.11	0.00%
<b>Grand Total</b>		<b>452.04</b>	<b>806.52</b>	<b>550.13</b>	<b>641.95</b>	<b>930.47</b>	<b>650.16</b>	<b>938.40</b>	<b>911.58</b>	<b>620.21</b>	<b>957.91</b>	<b>719.07</b>	<b>8,178.44</b>	<b>100.00%</b>

Codificación CAD para sectores de financiación, solo incluidos los que cubren temas relacionados con los refugiados/desplazados.

DAC 5 CODE	CRS CODE	voluntary code	DESCRIPTION	Clarifications / Additional notes on coverage
	72010		Material relief assistance and services	Shelter, water, sanitation and health services, supply of medicines and other non-food relief items for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; assistance to refugees and internally displaced people in developing countries other than for food (72040) or protection (72050).
	72050		Relief co-ordination; protection and support services	Measures to co-ordinate delivery of humanitarian aid, including logistics and communications systems; measures to promote and protect the safety, well-being, dignity and integrity of civilians and those no longer taking part in hostilities. (Activities designed to protect the security of persons or property through the use or display of force are not reportable as ODA.)
	72040		Emergency food aid	Food aid normally for general free distribution or special supplementary feeding programmes; short-term relief to targeted population groups affected by emergency situations. Excludes non-emergency food security assistance programmes/food aid (52010).