UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TESIS DOCTORAL

La Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en la construcción de la paz en Colombia

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Luca Di Pietro

DIRIGIDA POR

Maria Luisa Ramos Rollón

© Luca Di Pietro, 2025

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TESIS DOCTORAL

La Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en la construcción de la paz en Colombia

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Luca Di Pietro

DIRECTORA

DRA. Maria Luisa Ramos Rollón

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES

Agradecimientos y reflexiones

Este doctorado ha sido un largo camino de cuatro años, durante el cual los lugares, las personas, las cosas y el mundo que me rodea ya no son los mismos que en 2020. Esta tesis ha sido la única constante en un mundo, el mío, que ha cambiado y se ha *desarrollado* entre la pandemia, nuevos apasionantes desafíos personales y profesionales, abandonos, enfermedades y pérdidas dolorosas, mudanzas entre Aprilia, Madrid, Luxemburgo y, finalmente, Bruselas. Todo esto no habría sido posible sin:

La constancia y la fuerza, la mía, que me permitieron alcanzar una meta tan ambiciosa, contra las corrientes de la vida que en algunos momentos me acompañaron dulcemente, y en otros soplaron en dirección contraria, haciéndome tambalear, pero sin nunca hacerme abandonar.

La iluminación y las ideas de la doctora María Ramos Rollón, que me impulsaron más allá del límite del conocimiento y del mundo conocido hasta entonces, llevándome a explorar caminos alternativos.

Il sostegno incondizionato e unico, di Carla, che ha sempre capito tutto dandomi fiducia, anche quando di chiaro non c'era nulla, nemmeno per me. La mia bussola etica in questo viaggio tortuoso ed entusiasmante alla ricerca dei perché dell'Unione Europea. Grazie!

Il supporto e lo svago, di Roberto e Dumi, che hanno allietato la pluriannuale fase di scrittura della tesi tra cene in terazzo, conversazioni e partite di calcio dell'Inter, facendomi distrarre permettendomi di tornare più concentrato di prima. Grazie!

Los libros, los recorridos en el Parlamento y las revisiones, además de la paciencia y comprensión de Clara, quien en el último año y medio se ha mostrado como una personal realmente especial en la revisión final de esta tesis. Sin todo esto, los porqués de la tesis aún no habrían encontrado respuesta.

Gracias a los que estuvieron allí conmigo, Silvana, Mario, Natale, Rosa, María. También a los amigos de siempre e internacionales por preguntarme siempre "¿cómo va el doctorado?", Álvaro, Omar, Andrei, Paolo, Andrea, Michel, Alessio, Leonardo, Niccoló, Abdu, Elena. Gracias por las charlas a Elisa, socia con el proyecto Euro Latin Cooperation y amiga al otro lado del océano.

Thanks to the EucA colleagues and visionaries, who allowed me to travel to Madrid to attend PhD seminars, even with an intense workload, and for giving me a chance in the EU Bubble. Gracias a la unidad *My House of European History* del Parlamento Europeo en Luxemburgo.

Gracias al profesor Carlo Tassara, aunque ya no esté con nosotros, la pasión por Colombia sigue viva en la joven generación de *sapientini* de la cual formo parte con orgullo, quienes partimos en busca de la vida en Barranquilla y de la comprensión del conflicto colombiano.

Luca Di Pietro,
Biblioteca del Parlamento Europeo de Bruselas
26 de septiembre de 2024

Contenido

Resumen 6

Abstract 8

Capítulo 1 – Introducción ***10***

Problema de investigación 10
Metodología 12
Relevancia y justificación de la investigación 16
Estructura de la investigación 17
Sesgos de investigación y elementos a considerar 19

PARTE PRIMERA – MARCO TEÓRICO ***21***

Capítulo 2 –Bienes públicos globales y conformación de agendas ***21***

2.1 Aproximación conceptual a los bienes públicos globales **23**
El dilema de la provisión y acción colectiva 23
Bienes públicos en una dimensión regional y global 27
Organizaciones internacionales y provisión 30

2.2 Prioridades políticas y conformación de agendas **35**
Un sistema internacional complejo: entre estructuras e intereses 35
Agendas y políticas públicas 38
La configuración de agendas en la UE: realidad y formalidad en el proceso político 42

2.3 Una propuesta de análisis teórico **46**

Capítulo 3 – Los estudios de paz y seguridad en la agenda de desarrollo ***48***

3.1 El papel de los valores en la disciplina de estudios de paz **48**
Vínculos y dinámicas de la paz positiva y negativa 49
La paz como bien público global 53
La ONU y la inclusión de la paz en la agenda global 56

3.2 El aporte de los estudios de seguridad: entre Estados e individuos **60**
¿La seguridad global afecta a la agenda de desarrollo? 65
Actores, impactos y matrices 70
La seguridad humana como pilar esencial del bienestar global 72

PARTE SEGUNDA – LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN EXTERIOR ***75***

Capítulo 4 – La paz y seguridad en la agenda europea de desarrollo y las políticas de la acción exterior ***75***

4.1 La agenda europea de desarrollo y su enfoque en paz y seguridad **75**
Evolución y desarrollo de la cooperación europea: el marco ACP 75
Coherencia y eficacia en la política de cooperación europea 88

4.2 Las políticas de la acción exterior de la UE **95**
Integración de la seguridad bajo la PESC 95
Acción humanitaria y promoción de los derechos humanos 99
El vínculo comercio-desarrollo 101

Capítulo 5 – Agenda exterior de la UE: actores, intereses y estrategias 107

5.1 Las prioridades políticas fuera de las fronteras UE..... 107
Continuidades y cambios en las Estrategias de Seguridad de la UE..... 107
La voluntad política de los Estados miembros en Bruselas: el rol del Consejo Europeo y del Consejo de la UE..... 110

5.2 Roles y funciones de los otros actores de la acción exterior: Comisión, AR/VP y Parlamento..... 113
La iniciativa legislativa y gestión de la Comisión, la síntesis del AR/VP y el suporte del SEAE .113
El poder del Parlamento Europeo en la definición de las prioridades políticas..... 118

PARTE TERCERA – CASO DE ESTUDIO: LA UE EN LA PROMOCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA ENTRE 2001- 2021 122

Capítulo 6 – Cooperación y conflicto: la visión de la UE sobre la crisis colombiana 122

6.1 La internacionalización y problematización europea de la paz colombiana 122
Un plan (militar) para Colombia..... 123
El enfoque territorial y derechos humanos en las iniciativas de la UE durante el conflicto colombiano..... 128

6.2 Ausente pero presente: la UE en la negociación de la paz en La Habana y la firma del Acuerdo de Paz..... 134
Una silla (no vacía) en la Habana..... 134
El Acuerdo de Paz como un hito histórico para Colombia y la UE..... 137

Capítulo 7 – Instrumentos y programas de financiación de la UE para Colombia 2001-2021..... 141

7.1 Las políticas cooperación: fomentando paz y dialogando con la sociedad civil antes de la firma de la Paz..... 141
El Plan de la UE para Colombia: Laboratorios y Territorios de Paz..... 141
Programación del desarrollo en el MFP 2014-2020..... 149
Desarrollo social, económico, urbano y académico en los programas de la UE..... 154

7.2 El Fondo Fiduciario de la UE como catalizador de la implementación de la paz en Colombia..... 158
Panorama del Fondo Europeo para la Paz..... 159
Pilares, impactos y proyectos del Fondo Europeo para la Paz..... 162
Perspectivas futuras a partir del nuevo MFP 2021-2027..... 168

Capítulo 8 - Los factores que motivan la UE en la intervención en apoyo a la paz colombiana..... 171

8.1 El posicionamiento estratégico-político y agenda europea en Colombia..... 171
La encrucijada europea. ¿Quién decide sobre Colombia?..... 172
La cooperación al desarrollo en Colombia al servicio de la voluntad política..... 178

8.2 El realismo estratégico entre relaciones comerciales, migraciones y lucha antidrogas..... 183
Relaciones comerciales y el impacto del Tratado de Libre Comercio..... 184
Inversiones extranjeras en Colombia..... 192
La inmigración y el narcotráfico en la relación UE-Colombia..... 194

8.3 La influencia de los valores en el proyecto de paz (europeo) de Colombia..... 199

El proceso de paz y la cooperación como terrenos para promocionar los valores europeos 199
La UE y el derecho a un desarrollo basado en los derechos humanos 206
La paz en Colombia, un bien público global para la UE 209
Capítulo 9 - Conclusiones ***.....212***
Bibliografía ***.....219***
Índice de gráficos y tablas ***.....254***
Anexos ***.....256***

Resumen

El objetivo de la tesis es examinar la conducta de las instituciones europeas mediante un análisis de su posicionamiento estratégico en el contexto colombiano, para determinar cuáles son los factores y motivaciones que impulsan a la Unión Europea (UE), a través de su política de cooperación, a apoyar los esfuerzos de construcción de paz en Colombia. Esta investigación doctoral considera como objeto de estudio la política de cooperación de la UE en Colombia, abarcando un periodo de dos décadas (2001-2021). El marco teórico, que conforma la primera parte de la tesis, incorpora las aportaciones de los bienes públicos y la conformación de las agendas como base teórica, aplicadas para analizar el posicionamiento estratégico de las instituciones de la UE, junto con un recorrido por las disciplinas de paz y seguridad. La segunda parte, analiza la política de cooperación en el marco de la acción exterior mediante tres elementos: sus origines históricas y la evolución de su agenda, la incorporación de paz y seguridad mediante el consenso, y el debate en torno a su eficacia y eficiencia. En seguida, se indaga sobre el papel y las competencias de los actores institucionales europeos, sus políticas y estrategias, como la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y la Estrategía Europa Global de 2016. La tercera parte conforma el estudio de caso y se centra en el análisis de la intervención europea en Colombia y el origen de la problematización del conflicto colombiano, abarcando desde los primeros años del siglo XXI hasta la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Esta parte pone énfasis en programas clave, como los *Laboratorios de Paz* y los *Nuevos Territorios de Paz*, así como en el *Fondo Europeo para la Paz* (FEP), complementado con un examen de los proyectos financiados por los Marcos Financieros Plurianuales de la UE. Se examinan en profundidad los comportamientos de las instituciones europeas mediante un análisis de documentos oficiales y entrevistas. En primer lugar, se revisa la agenda europea en Colombia y cómo las instituciones se posicionaron estratégicamente en función de sus prioridades. En segundo lugar, se analizan los factores explicativos del comportamiento de la UE: el realismo estratégico, motivado por intereses comerciales, la influencia de la migración y el tráfico de drogas; y el posicionamiento estratégico basado en valores, influenciado por los derechos humanos. Las fuentes analizadas indican que la intervención de la UE implementó una estrategia integral en Colombia centrada en la protección de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible. A través de programas y fondos operativos, la UE respaldó la paz a nivel local y promovió iniciativas como los *Laboratorios de Paz* y el FEP, para consolidar la paz y el desarrollo. Todo esto ofreciendo un apoyo político silencioso pero eficaz durante las conversaciones de La Habana entre las FARC-EP y el Gobierno. El estudio contribuye a la comprensión del papel de la UE como actor

global en un contexto específico como el conflicto colombiano, y permite la realización nuevos estudios comparativos sobre la política de cooperación de la UE en otros contextos de conflictos en América Latina u otras regiones.

Abstract

The aim of this thesis is to examine the conduct of European institutions through an analysis of their strategic positioning in the Colombian context, to determine the factors and motivations that drive the European Union (UE), through its cooperation policy, to support peacebuilding efforts in Colombia. This doctoral research focuses on the EU's cooperation policy in Colombia, covering a two-decade period (2001-2021). The theoretical framework, which makes up the first part of the thesis, incorporates contributions from public goods theory and agenda-setting as the theoretical foundation, applied to analyze the strategic positioning of EU institutions, along with an exploration of the disciplines of peace and security. The second part examines cooperation policy within the framework of foreign action through three elements: its historical origins and the evolution of its agenda, the incorporation of peace and security through consensus, and the debate surrounding its effectiveness and efficiency. Then, the role and competencies of European institutional actors, their policies, and strategies, such as the 2003 European Security Strategy and the 2016 Global Strategy for the European Union, are investigated. The third part constitutes the case study and focuses on the analysis of European intervention in Colombia and the origin of the problematization of the Colombian conflict, covering the early years of the 21st century up to the signing of the Peace Agreement in 2016. This section emphasizes key programs, such as the Peace Laboratories and the New Peace Territories, as well as the European Trust Fund for Peace (FEP), complemented by an examination of projects funded by the EU's Multiannual Financial Frameworks. The behavior of European institutions is analyzed in depth through an examination of official documents and interviews. First, the European agenda in Colombia is reviewed, and how the institutions strategically positioned themselves based on their priorities. Second, the explanatory factors of EU behavior are analyzed: strategic realism, driven by commercial interests, migration, and drug trafficking influence; and values-based strategic positioning, influenced by human rights. The analyzed sources indicate that the EU's intervention implemented a comprehensive strategy in Colombia focused on human rights protection, democratic governance, and sustainable development. Through operational programs and funds, the EU supported local-level peace and promoted initiatives such as the Peace Laboratories and the EFP to consolidate peace and development. This was achieved by providing quiet yet effective political support during the Havana talks between the FARC-EP and the Government. The study contributes to the understanding of the EU's role as a global actor in a specific context like the Colombian conflict and opens the door to new

comparative studies on the EU's cooperation policy in other conflict contexts in Latin America or other regions.

Capítulo 1 – Introducción

Problema de investigación

En los primeros veinte años del siglo XXI, la Unión Europea (UE) ha enfrentado numerosas crisis externas actuando a través de acciones no militares, en varios contextos de guerra y conflictos armados, incluida Colombia, utilizando sus instrumentos de acción exterior, como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Política de Cooperación y Desarrollo Europea (PCDE), la Ayuda Humanitaria (AH) y la Política Comercial Común (PPC). En el país andino, privilegió un enfoque centrado en la promoción de una paz desde abajo, sin el envío de armas ni apoyo militar. La UE parece haber conceptualizado la paz como un bien público global integrándola en su agenda política y cooperando con los Estados miembros, por ejemplo, en la mesa del FEP y con actores de la comunidad internacional.

Al menos desde 1964, Colombia ha vivido en una fase de conflicto armado interno en la que actores estatales y no-estatales con distintas ideologías, capacidades militares y valores se han disputado el territorio y el control del poder, minando el desarrollo y la paz de la sociedad. Después de varios intentos fallidos de lograr la paz, se hizo necesaria la intervención de la comunidad internacional, impulsada por el llamado del presidente colombiano Andrés Pastrana, que dio inicio a la denominada internacionalización del conflicto colombiano. A partir del 2000, la UE aceptó el desafío y el llamado de Pastrana, y decidió apoyar la paz en Colombia con sus instrumentos de cooperación: los *Laboratorios de Paz*, los *Nuevos Territorios de Paz* y los proyectos del FEP. Los programas de cooperación se mantuvieron sin interrupción, incluso durante la presidencia de Álvaro Uribe, a pesar de los dramáticos niveles de violencia en el país. Durante estos años, la UE continuó contribuyendo a construir una paz territorial desde abajo, apoyando proyectos locales e implementando los propios. En este contexto, la sociedad civil representó el núcleo de este proceso de renovación. Un cambio cultural y una auténtica educación para la paz, fundamentada en el respeto a los derechos humanos, la convivencia pacífica entre comunidades y la formación para mejores oportunidades socioeconómicas.

Con la llegada del presidente Juan Manuel Santos, el clima político en Colombia cambió, y el periodo 2012-2014 marcó un punto de inflexión con el inicio de las negociaciones de paz, lo que también representó un momento de cambio para la UE, con la aprobación del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 y un renovado liderazgo de sus instituciones. En 2016, la UE envió un mensaje claro sobre

el proceso de paz, incluyendo la paz en Colombia como una prioridad en la nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (EUGS por sus siglas en inglés). Con el nombramiento de Eamon Gilmore como Enviado Especial para la Paz y la creación del FEP, la cooperación europea duplicó la financiación destinada al proceso de paz en perspectiva de una nueva etapa de posconflicto a partir del 2016 con la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejercito Popular (FARC-EP).

El apoyo político y el acompañamiento europeo en la implementación del Acuerdo, específicamente en el desarrollo rural y la desmovilización de los exguerrilleros, se basaron en la promoción de una agenda temática que incluía reforzamiento de la sociedad civil, proyecto de inclusión económica y sustitución de cultivos ilícitos y derechos humanos. La agenda europea en Colombia, impulsada principalmente con su política de cooperación, se caracterizó por programas y proyectos con altos niveles de coherencia (Gratius, Rodríguez Pinzón 2021) en la promoción de una paz y seguridad totalmente opuesta a la ofrecida por Estados Unidos e implementada en el país con el Plan Colombia (Castañeda, D., 2014) . A lo largo de dos décadas, la UE ofreció un concepto de paz positiva que abordaba las raíces estructurales del conflicto, brindando un apoyo constante para resolver las disputas armadas por vías pacíficas y negociadas (Pérez de Armiño, 2023). En las relaciones entre la UE y Colombia en el marco de una agenda política compartida y focalizada alrededor de un proyecto de paz en construcción se observan elementos claves como la tutela de los derechos humanos y de un vínculo comercial, promovido gracias al destacado Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigor en 2013, el cual redefine las relaciones comerciales entre ambos bloques y establece mecanismos compartidos para la resolución de conflictos. Estas relaciones comerciales forman parte de una serie de intereses que han ocupado un lugar central en la agenda política europea, así como el tráfico de drogas y las migraciones. Esta agenda merece ser analizada, al menos, en dos fases distintas: la primera, que condujo a principios de la década de 2000 a la internacionalización del conflicto colombiano; y la segunda, que abarca el período entre 2012 y 2016, cuando se negociaron los Acuerdos de Paz con las FARC-EP. Aunque los actores involucrados son los mismos, los perfiles institucionales y las motivaciones históricas y estratégicas de Europa, explicitadas en las estrategias de 2003 y 2016, varían y reflejan un contexto mundial y unas relaciones internacionales diferentes.

El problema que se plantea en esta investigación doctoral es el siguiente ¿Cómo se establece la agenda de la UE en Colombia, y cuáles son los principales fundamentos y

motivaciones que impulsan la intervención de la UE en el país, en relación con sus objetivos estratégicos basados en valores y en intereses?

Este estudio examina la relación entre la agenda de la UE en Colombia y los fundamentos que subyacen a su intervención, analizando los objetivos, actores y prioridades estratégicas de la UE. Se enfoca particularmente en la política de cooperación al desarrollo, que constituye la principal herramienta de apoyo a la paz. El periodo investigado comienza a principios de 2001, fecha de inicio de los *Laboratorios de Paz*, y se extiende hasta finales de 2021, es decir, la expiración del FEP como apoyo a la implementación del Acuerdo de 2016.

Metodología

El estudio de caso se centra en la PCDE en Colombia, adoptando una perspectiva que combina el análisis de bienes públicos y la conformación de agendas globales. Estas dos ópticas, aunque diferentes, no son incompatibles y resultan útiles para examinar tanto el papel de los actores en la provisión de bienes públicos globales como el proceso de conformación y prioridades en la agenda europea del desarrollo. En el análisis de la conformación de agendas, se adoptan dos tipos de enfoques sobre el *framing* (enmarcamiento en español): el enfoque de creación de sentido (se*nsemaking* en inglés) y el enfoque institucional. De acuerdo con la propuesta de Dodge y Metze (2024), estos enfoques son de especial utilidad por dos razones: en primer lugar, el enfoque institucional se centra en las dinámicas propias de entornos institucionales específicos, como es el caso de la UE.

Según enfoque de creación de sentido los individuos utilizan marcos para comprender y analizar la realidad compleja y compuesta de múltiples *frames*. La elección de unos *frames* sobre otros en el análisis conduce así a la interjección «única» no sólo del problema sino también de las soluciones propuestas para resolverlo. La elección viene determinada y alimentada por las interacciones sociales, el intercambio de opiniones ideas y debates. Por otro lado, en la investigación científica se basa frecuentemente en entrevistas, las cuales permiten a los investigadores observar de cerca cómo los actores participan en procesos relacionales para construir el significado de objetos, conceptos o temas determinados. La investigación típica del enfoque de creación de sentido y el enfoque institucional se centra en la comprensión de la PCDE en Colombia, analizando cómo los actores europeos desarrollan su papel en la arena política y contribuyen a conformar una agenda política.

El objetivo principal de la tesis es determinar las prioridades estratégicas de la agenda de la UE en Colombia e identificar el factor principal que ha influido en el apoyo europeo al proceso de paz. Los objetivos específicos son i) identificar la incorporación de la paz y la seguridad en la agenda de la PCDE; ii) describir la PCDE y acción exterior, considerando su evolución, objetivos y financiación, con especial énfasis en el rol de las instituciones europeas; iii) analizar los programas y proyectos implementados en Colombia, tales como los *Laboratorios de Paz*, los *Nuevos Territorios de Paz* y el FEP y iv) determinar si la UE, en su apoyo a Colombia, incorpora elementos de paz positiva o negativa, o de seguridad estatal o nacional, y si considera la paz y la seguridad de Colombia como bienes públicos globales.

La hipótesis de este estudio sostiene que la intervención de la UE en Colombia se fundamenta en una agenda de paz orientada por valores, que privilegia la protección de los derechos humanos, el fomento del diálogo con la sociedad civil y el rechazo a enfoques bélicos como mecanismos para alcanzar la paz, con el fin de fortalecer su rol como actor global relevante. En consecuencia, la agenda de la UE promueve una paz alcanzable a través de la cooperación, conceptualizándola como un bien público global. Los intereses pragmáticos, enmarcados dentro del realismo estratégico, actúan como justificaciones secundarias y no constituyen el principal factor explicativo del comportamiento europeo en Colombia.

La metodología utilizada se basa principalmente en un enfoque cualitativo, considerando dos tipos de fuentes primarias:

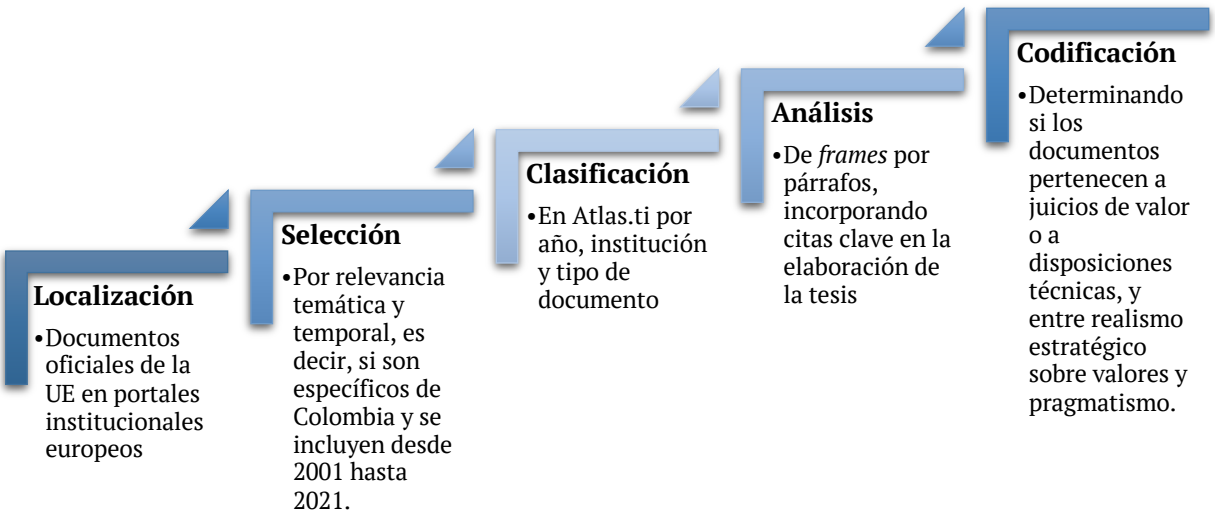
- Documentos oficiales de las instituciones europeas. Se incluyen tratados, directivas, reglamentos, resoluciones, peticiones parlamentarias, propuestas de resolución, documentos de trabajo, acuerdos marco y recomendaciones sobre Colombia. Los documentos oficiales han sido objeto de un profundo y detallado análisis para captar la evolución normativa y estratégica de la política de cooperación.

- Entrevistas en profundidad. Se realizaron ocho entrevistas en profundidad, no estructuradas, a actores clave para explicar el comportamiento de la UE en Colombia, incluyendo altos funcionarios de las instituciones, eurodiputados que participaron activamente en el proceso de definición de la política de cooperación, representantes de organizaciones no gubernamentales y académicos especializados en la materia.

La codificación de las entrevistas de los documentos oficiales se realizó con Atlas.ti.

En cada documento y entrevista analizados se han identificado marcos de referencia (*frames*) que han servido para explorar cómo la UE considera estos temas: derechos humanos, paz, sociedad civil, conflicto, comercio, drogas y visa. Las citas se encontrarán a lo largo de todo el texto.

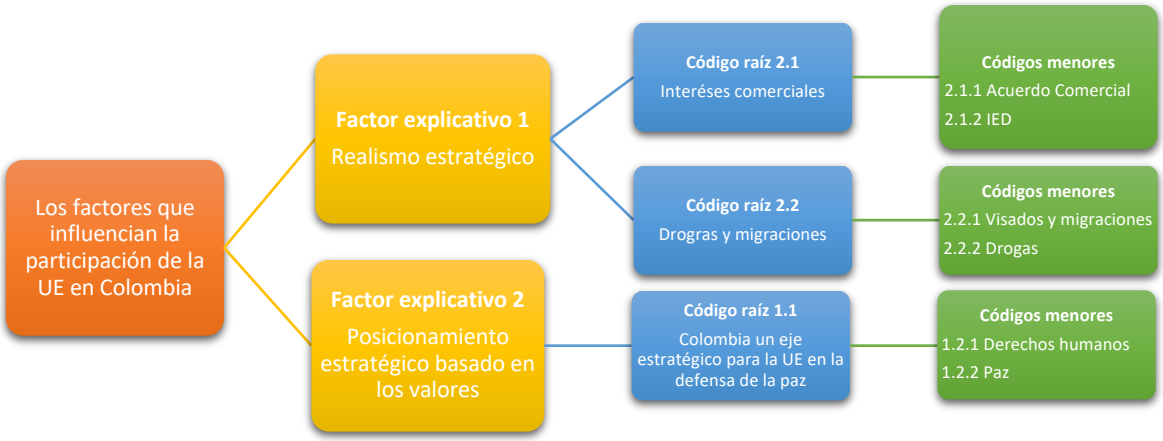
Gráfico n.º 1 - Proceso de elaboración documentos oficiales de la UE sobre Colombia: elaboración propia.



Los documentos han sido definidos y clasificados en dos categorías: juicios de valor y disposiciones técnicas, y seleccionados según el tipo de documento e institución política. Esto ha permitido establecer no solo desde un punto de vista cuantitativo, cuántos documentos oficiales de la UE emitidos sobre Colombia entre 2001 y 2021 contienen juicios de valor o disposiciones técnicas, sino también, desde un punto de vista cualitativo, determinar la forma (tipo de documento) y la institución encargada de su redacción.

Se consideraron asimismo parámetros cuantitativos, como los datos y las estadísticas, para respaldar los resultados y, en particular, determinar la presencia diplomática de la UE en Colombia, el valor del tráfico comercial entre las dos partes, así como de la Inversión Extranjera Directa (IED). Por último, se consideraron las áreas de intervención y el número de fondos europeos destinados al país andino. En el estudio de caso, la participación de la UE en la consolidación de la paz es la variable dependiente cuya variación a lo largo del tiempo se explica haciendo referencia a las dos variables independientes: a) realismo estratégico y b) posicionamiento estratégico basado en los valores.

Gráfico n.º 2. Análisis de los factores que explican el posicionamiento de la UE en Colombia: elaboración propia



De acuerdo con la interpretación de Gómez-Bruna (2024), los documentos de las instituciones europeas y las entrevistas han sido categorizados según diferentes dimensiones y variables: problema, valores y clase funcional de documento europeo. Finalmente, se exponen los dos factores considerados para explicar la PCDE: el posicionamiento estratégico basado en los valores, que presenta a la UE como promotora de la paz a través la defensa de los derechos humanos y la construcción de una paz desde abajo, y los intereses pragmáticos, principalmente comerciales, y enfocados en factores geopolíticamente relevantes como el tráfico ilícito y migraciones. El análisis de estos dos factores permitió extraer conclusiones sobre por qué la UE contribuye a la promoción de la paz en Colombia y a través de qué herramientas ejerce esta influencia.

Tabla n.º 1. - Problema, frames y documentos analizados en Atlas.it: elaboración propia.

Problema	***Frames***	**Clase funcional de documento europeo**
- Colombia como un lugar estratégico para intereses pragmáticos (realismo estratégico) - Colombia como un escenario propicio para la construcción de la paz	• Derechos humanos • Sociedad civil • Proceso de paz • FARC • Comercio • Cultivos ilícitos • Proceso de paz • Conflicto colombiano • Plan Colombia • Acceso a la tierra	- Decisión del Consejo de la UE - Propuesta de decisión del Consejo de la UE - Actos preparatorios del Parlamento - Petición Parlamentaria - Propuesta de Reglamento - Reglamento europeo - Resolución del Parlamento - Acuerdo marco - Reglamento de ejecución Comisión Europea

(posicionamiento estratégico basado en los valores)	• Negociación de paz • Fondo Europeo para la Paz • Operación y gestión de crisis • Visa • Naciones Unidas en Colombia • Migración • Medio ambiente	- Documento de trabajo del personal de la Comisión Europea - Decisión de la Comisión Europea - Protocolos UE - Documentos técnicos del comité comercial UE-COL.

Relevancia y justificación de la investigación

Durante más de setenta años, la UE ha logrado poner fin a sus conflictos internos entre Estados miembros de manera pacífica, democrática y respetando el derecho internacional. El Estado de derecho, la protección de los derechos humanos y la democracia son los valores constitutivos del proyecto de integración que han garantizado la paz entre los pueblos de Europa. Existe así una doble vía para la paz, representando en primer lugar un elemento constitutivo de la UE, y al mismo tiempo, un elemento básico de su acción exterior para la resolución de conflictos en terceros países[1].

La relevancia de esta investigación reside en que el caso de estudio presentado posee unas características peculiares por al menos dos razones: en primer lugar, Colombia es una prioridad política para la UE, sin ser un territorio geográficamente limítrofe, tal y como se menciona en la EUGS. El conflicto colombiano, debido a su magnitud[2] e internacionalización, se abrió al acompañamiento de la comunidad internacional y, por consecuencia, a las instituciones europeas. En segundo lugar, porque durante veinte años la UE ha actuado con determinación persiguiendo sus objetivos de fortalecer la sociedad civil, elegida principal actor para promover el cambio interno. El enfoque adoptado permitió rechazar cualquier solución militar y bélica al conflicto, incluso cuando el grupo armado de las FARC-EP se incluía en la lista de organizaciones terroristas.

[1] La importancia de la paz para el proyecto europeo es la base de las relaciones democráticas entre sus instituciones, así como la esencia de la acción exterior de la UE. La relación entre la paz y la política de desarrollo en particular se analizará en detalle en la segunda parte de esta tesis.

[2] El conflicto colombiano contó el 80% de sus víctimas entre la población civil. Según los datos de la Comisión de la Verdad (2022), a partir de los años ochenta tuvieron lugar 450.664 asesinatos, 752.964 desplazamientos forzosos y 121.768 desapariciones.

Dada esta prioridad política y con el objetivo de garantizar la promoción de una paz integral, se ha requerido una inversión significativa de recursos y esfuerzos políticos a lo largo de los años. En este contexto, surge la pregunta: ¿cuáles son las motivaciones subyacentes de la UE para apoyar el proceso de paz? Este estudio de caso examina de manera detallada la agenda de la UE y los factores que impulsan la intervención de la UE en el país andino. Las conclusiones obtenidas podrán servir de base para futuros análisis comparativos entre distintos casos de estudio y facilitar la extracción de conclusiones sobre el comportamiento de la UE tanto a nivel regional latinoamericano como global.

Estructura de la investigación

La investigación doctoral se divide en tres partes: marco teórico, política de cooperación europea en el marco de la acción exterior y estudio de caso.

Después de un primer capítulo dedicado a la introducción, donde se presentan los objetivos de la tesis, la metodología y el problema de investigación, el segundo capítulo da inicio a la sección del marco teórico, donde se delimitan y profundizan enfoque de los bienes públicos y agendas globales. El examen de los bienes públicos globales (BPG) pone de relieve las carencias y problemas de provisión y destaca el papel de la cooperación internacional en su ejecución. A este respecto, se mencionan las teorías de la acción colectiva, las tecnologías de agregación y el papel de las organizaciones en la cooperación en un sistema internacional con múltiples actores. La forma en que los actores políticos determinan y abordan los problemas es la base del estudio de cómo se conforman las agendas globales. Su análisis, priorización y problematización son parte del mismo capítulo. En la PCDE, ¿qué intereses, valores y poderes influyen en la priorización de un asunto político sobre otro? Desde la formulación de las políticas hasta su determinación, estas elecciones y factores tienen una repercusión directa sobre el terreno cuando se alcanza la fase de ejecución de las políticas. Los estudios sobre paz y seguridad y su papel en el progreso de la disciplina, así como la evolución de conceptos como paz positiva, paz negativa, seguridad nacional y seguridad humana son el objeto de análisis del segundo tercero, a lo largo del cual se determina cómo se incorporaron la paz y seguridad en la agenda del desarrollo, el rol del componente humano y el debate sobre los conflictos en el seno de las Naciones Unidas (ONU).

La segunda sección se centra en el análisis de la PCDE y en el estudio de otras políticas en el contexto de la acción exterior. El cuarto capítulo se organiza en cuatro ejes

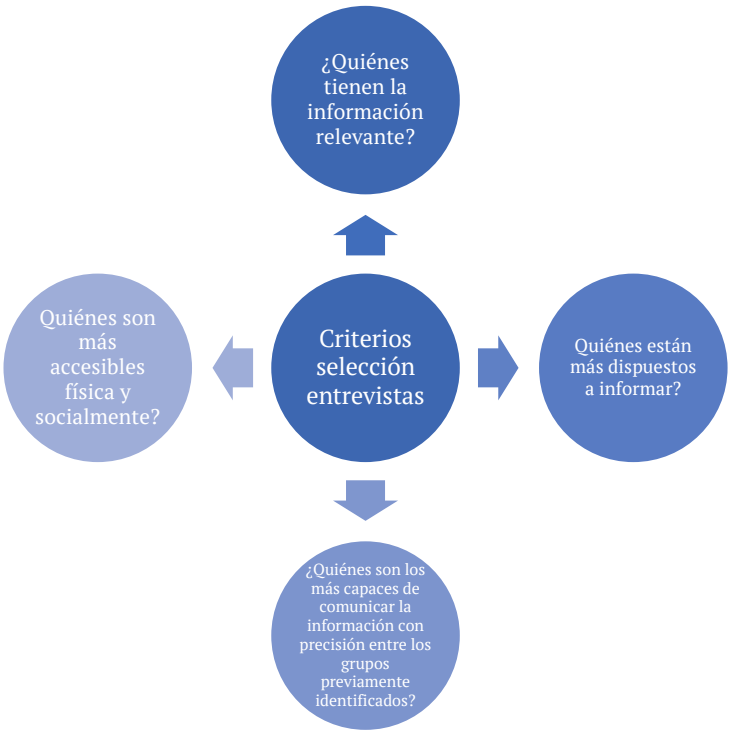
principales: un análisis histórico de la PCDE, la incorporación de la agenda de desarrollo, el debate sobre coherencia y eficacia, y, finalmente, el examen de las políticas de acción exterior. Una fase de exploración de los orígenes de las relaciones de la UE con terceros países. A modo de una reflexión histórica, se recorren e identifican los momentos clave en los que la paz y la seguridad fueron incorporadas en la política de cooperación junto con el análisis del Consenso Europeo de 2005 y 2017, con el fin de debatir los retos modernos de la cooperación europea y su adaptación a la agenda de desarrollo sostenible de la ONU. Por último, se analizó la búsqueda de la eficacia y la coherencia de la política de cooperación europea y su complementariedad con otras políticas de la acción exterior: la PESC, la Ayuda Humanitaria, la Política Comercial (PCC). El quinto capítulo aborda las prioridades políticas de los dos principales documentos que orientan la acción exterior de la UE: la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 y la EUGS de 2016. El capítulo destaca los distintos enfoques de los agentes institucionales que intervienen en la planificación y ejecución de la PCDE. Tras considerar las políticas y agendas, esta sección se centra en el análisis de los actores principales: el Consejo, el Parlamento, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El capítulo sexto inicia la tercera parte, el estudio de caso. El análisis de la literatura existente, los documentos oficiales y las entrevistas en profundidad permitió delinear un panorama completo de los temas incluidos en la agenda europea de paz para Colombia. ¿Qué representa el conflicto colombiano para la UE desde principios del siglo XXI hasta el inicio de los diálogos de paz con las FARC-EP en 2012? La problematización del conflicto se fundó en la negativa de la UE al Plan Colombia y al abordaje de las causas estructurales del conflicto. El capítulo séptimo considera la participación de la UE a través de la promoción de los derechos humanos en los proyectos de los *Laboratorios de Paz*, *Nuevos Territorios de Paz* y del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 y el uso del FEP en Colombia. Por último, en el capítulo octavo, se exponen la conformación de la agenda europea en Colombia y evidenciando el rol de los distintos actores institucionales en su definición. El análisis de los intereses pragmáticos, particularmente los comerciales, será complementado con un examen exhaustivo del acuerdo comercial entre las partes. Asimismo, se realizará un análisis de los valores, con especial énfasis en la paz como bien público dentro del marco de la Unión Europea. Esta evaluación servirá de base para la conclusión del noveno capítulo y la elaboración de las reflexiones finales.

Sesgos de investigación y elementos a considerar

A continuación, se mencionan algunos elementos que deben ser considerados antes de la lectura de la investigación. Estos se centran en los sesgos de investigación, así como en aspectos metodológicos y en los elementos que han permitido la operacionalización de la investigación. Vallés (1997: 214) reconoce que las entrevistas en profundidad son un método especialmente adecuado para los estudios de caso, ya que permiten acceder a información detallada y no superficial. Las entrevistas, según Kvale (1996: 127), se utilizan como técnica de exploración o para poner a prueba hipótesis e interpretar situaciones. En este estudio de caso, durante la realización de las entrevistas, se optó por mantener la confidencialidad debido a que la mayoría de las personas entrevistadas seguían ocupando cargos políticos. Las personas entrevistadas se seleccionaron siguiendo el criterio de Gorden (1975: 196 y ss) citado por Valles (1997: 213), según el cual existen cuatros preguntas-criterios a la hora de seleccionar los entrevistados[3].

Gráfico n.º 3. Criterios selección entrevistas: Gorden (1975).



[3] ¿Quiénes tienen la información relevante? ¿Quiénes son más accesibles física y socialmente? ¿Quiénes están más dispuestos a informar? ¿Quiénes son los más capaces de comunicar la información con precisión entre los grupos previamente identificados?

Durante los cuatro años de investigación, una de las ventajas en el proceso de recopilación de información fue el acceso del investigador a la intranet y a los contactos dentro del Parlamento Europeo y otras instituciones. Esto fue posible primero en calidad de trabajador antes, y luego como visitante externo acreditado con acceso a eventos organizados por las instituciones que favorecieron diálogos informales con responsables de la toma de decisiones. Estos, aunque no constan en las entrevistas oficiales, facilitaron la identificación de fuentes y entrevistados. Considerando que la entrevista no es una interacción mutua de dos poderes iguales (Kvale, 1996), numerosas figuras políticas y personas con cargos importantes no aceptaron ser entrevistadas y, por consecuencia, obstaculizaron la comprobación de declaraciones categorizadas como "actos de voluntad política", limitando la obtención de una visión completa de los actores involucrados.

Un punto que conviene destacar fue el acceso del investigador, en calidad de miembro acreditado de un grupo de interés en Bruselas, a la biblioteca del Parlamento Europeo durante un periodo comprendido entre septiembre de 2022 y julio de 2024. Esto facilitó la consulta de publicaciones reservadas al personal de las instituciones no accesibles al público general, y en consecuencia permitió un enriquecimiento importante en el desarrollo de esta investigación. Otro sesgo fue la focalización en las instituciones europeas y su política de cooperación. El artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) menciona la cooperación al desarrollo como una competencia compartida entre Estados miembros. Esto se traduce en veintisiete políticas de desarrollo que reflejan los intereses, necesidades de cada país, y que se suman a la propia política comunitaria. Por ello, los procesos de toma de decisiones varían considerablemente según el Estado o el caso específico. En cualquier caso, las instituciones europeas están sujetas a su propio presupuesto, lo que permite que la política de cooperación se desarrolle como una política pública independiente. Aunque es cierto que los Estados miembros, como se analiza en la segunda parte, desempeñan un papel fundamental en el seno del Consejo de la UE y del Consejo europeo al orientar la voluntad política.

En conclusión, el estudio se centra en la PCDE ya que, dado el impacto del FEP, en el que participan varios Estados miembros, el principal papel de gestión y coordinación recae en las instituciones europeas, como agentes que establecen la agenda y participan en la provisión. Por esta razón, nuevas y futuras investigaciones podrían desafiar la hipótesis, resaltando el papel que los Estados miembros han desempeñado en la determinación del comportamiento de las instituciones a nivel europeo en sus prioridades en Colombia.

PARTE PRIMERA – MARCO TEÓRICO

Capítulo 2 –Bienes públicos globales y conformación de agendas

Los retos mundiales son difíciles de abordar debido a la complejidad e interdependencia de sus causas y a la gran necesidad de coordinación internacional entre diferentes naciones e intereses. Cuando se aborda la problemática de los desafíos globales, su complejidad y articulación afloran de inmediato. El conflicto que surge entre actores internacionales, así como entre miembros de una misma sociedad o comunidad, provoca a su vez una ausencia de consenso (Melnyk et al., 2023). Glanville y Pattison (2024), con el fin de determinar cómo los decisores políticos pueden responder a los desafíos globales proponen un modelo basado en tres niveles: la decisión sobre la prioridad política, las políticas públicas como herramientas que permiten superar los desafíos, y las acciones que permiten evitar impactos negativos de los retos globales. En el modelo de Glanville y Pattison, la decisión sobre la prioridad política y su problematización es por tanto clave, debido al desencadenamiento de factores y consecuencias relacionados con la elección.

El estudio de las agendas aclara los procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas y el comportamiento de los actores en la arena política. En este contexto los conflictos son inevitables para decidir qué temas se incluyen y cómo se incluyen en la agenda política. Por otra parte, el estudio de los bienes públicos permite verificar el alcance y la conceptualización de los temas incluidos en estas agendas. Así, si las agendas responden a las preguntas ¿quién promueve un tema? ¿cuándo y en qué contexto? los bienes públicos responden a las preguntas ¿qué se propone y en qué cantidad y grado? A partir de estas preguntas, y mediante un estudio en profundidad de la materia, la PCDE la incorporación de los dos enfoques en el proceso de investigación se desarrollará como se menciona a continuación.

En la primera parte, se abordará el modo en que la paz y la seguridad han sido incluidas en la agenda global de desarrollo y cómo éstas han llegado a ser consideradas bienes públicos globales, especialmente a partir de dos conceptos, el de paz positiva y el de seguridad humana, que adoptan e integran un enfoque holístico.

En la segunda parte, relativa al estudio de la PCDE se examinará el enfoque de los bienes públicos con el análisis de los objetivos de la cooperación europea en el Consenso sobre Desarrollo, es decir, la lucha contra la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible y la realización de la paz. Estos objetivos son los que por sus características pueden calificarse de bienes públicos globales. En esta parte, se

analizará la trayectoria de desarrollo de la relación UE con los países de África Caribe y Pacífico (ACP) junto con sus propias políticas enunciadas en el Consenso Europeo, que ha sufrido y se ha nutrido a la vez de las prioridades de la agenda mundial de desarrollo de la ONU.

En la tercera parte, se emplearán los bienes públicos para contextualizar la problematización del conflicto en Colombia por parte de la UE y determinar cómo esto refleja un problema para los valores que la UE asegura defender en el mundo (¿cómo y qué?) y qué tipo de paz ha promovido para resolver el conflicto (¿cuánto?).Las agendas serán clave en el estudio de caso para entender qué prioridades políticas identificó la UE en Colombia (¿quién, ¿cuándo, por qué?) y para determinar cómo la paz y la seguridad formaron parte de este complejo y articulado proceso de toma de decisiones.

2.1 Aproximación conceptual a los bienes públicos globales

El dilema de la provisión y acción colectiva

En economía, un bien público (BP)[4] se considera una consecuencia de las fallas del mercado. Estas fallas ocurren cuando el mercado, dentro de un modelo de competencia perfecta y simétrica, es incapaz de asignar y producir recursos de manera eficiente (Stiglitz, 1989). No es rentable para actores privados producir determinados bienes porque no derivarían ninguna ganancia. Puesto que el mercado ignora las demandas de provisión de los bienes públicos o no es capaz de asegurarla, en su suministro intervienen directamente los Estados con sus políticas públicas. La primera definición de BP se debe al economista Paul Samuelson (1954), quien le asignó dos características: la no exclusión y la no rivalidad. Un BP no es rival cuando su consumo por un individuo no implica la imposibilidad de que otro lo consuma al mismo tiempo, y no es exclusivo cuando no es posible impedir su uso y beneficios a otros individuos[5]. Los BPs no son todos puros, o sea que pueden ser definidos perfectamente no rivales y no exclusivos. Buena parte de la literatura sobre los BPs (Marín Quemada, Verdugo Sales, 2005) (Estevadeordal et al., 2003) (Grunberg, Kaul & Stern, 1999) distinguen otras categorías de bienes impuros entre las cuales figuran los bienes de club y los *joint-products*. Los bienes de club son aquellos de naturaleza pública que presentan elementos de consumo conjunto y a la vez tienen unos costes de exclusión (Buchanan, 1968). Los costes para ingresar en el club sirven, en todo o en parte, dependiendo del bien, a su financiación[6]. En esta lógica, también las organizaciones internacionales son consideradas bienes de club porque, para ser admitidos en sus directivas o en calidad de miembro, es necesario cumplir con determinados requisitos. Los *joint- products*[7] son BPs impuros que proporcionan conjuntamente características u otros productos públicos y privados[8] (Cornes, Sandler, 1984). Kaul, Mendoza (2003: 81) destacan que el enfoque convencional para

[4] Como evidencia Shaffer (2012:63), el término "bien" se refiere a un producto, y no a un atributo normativo. Así pues, un BP puede ser positivo (como el conocimiento), o negativo, un bien que deseamos restringir para que nuestro objetivo sea producir su ausencia (como el terrorismo).

[5] Un clásico ejemplo de BPs es la calidad del aire: el hecho de que un individuo esté utilizando un servicio no quiere decir que otros ciudadanos no puedan disfrutarlo al mismo tiempo o sean competencia para disfrutarlo. Al contrario, un coche, un vestido o una silla son bienes rivales y exclusivos de los cuales se beneficia solamente el individuo que los utiliza, excluyendo a los demás de su consumo, por lo que estos son los que se conocen comúnmente como bienes privados.

[6] Un clásico ejemplo de bienes de club son los peajes de carretera.

[7] Siguiendo los pasos de Sandler (2003), un ejemplo eficaz para entender los *joint-products* es considerar la tutela y la preservación de un área verde como uno de estos bienes.

[8] La conservación de un área verde preserva la biodiversidad (BP puro), tutelando los recursos naturales y a la vez impidiendo su explotación (BP impuro), proporcionando además incentivos para el ecoturismo (bien de club).

definir un bien privado y público, con las derivadas diferencias en términos de características y oferta, siempre se ha basado en las dos características identificadas por Samuelson de exclusividad y rivalidad. A partir de estas surgen dificultades para determinar si un bien es público o no. ¿La calidad del aire, la protección de la biodiversidad o la paz son BP? Según Grayson (2001), el enfoque correcto sería dejar de considerar estos bienes simples productos de fallas de mercado. El autor critica la orientación clásica de los BPs de los autores hasta ahora citados reclamando que, en el debate para determinar si un bien es público o privado, no se considera el papel y las acciones de los individuos. Así, el debate convencional asume apáticamente las dos características, no rivalidad y no exclusión, a menudo calculadas por fórmulas matemáticas, como bases esenciales para declarar la naturaleza de un bien. En otras palabras, el papel humano en la definición y en la provisión de los BPs y en las definiciones económicas es demasiado limitante. Por tanto, es necesario repensar el concepto en términos primordialmente políticos (Grayson, 2001).

De acuerdo con Davenport (2018: 101), en las últimas décadas se han impuesto dos formas de proponer los niveles de análisis de los BPs, las primeras basadas en las necesidades de suministro y las segundas en el alcance de beneficiarios. Sandler (2004: 18) señala que para garantizar la provisión de un bien no rival y no exclusivo es relevante investigar el problema de la acción colectiva, que pone de manifiesto la complejidad de asegurar el suministro de BPs y la colaboración necesaria para garantizar su provisión. La no rivalidad y no exclusión son las causas de una infra producción y sobreconsumo de los BPs que a menudo conducen a su falta de provisión. Con el fin de analizar el comportamiento de los distintos actores llamados en la provisión es posible hacer referencia a las Teorías de la Elección Racional (TER). Las TER sostienen que los fenómenos sociales son expresión de la acción individual y que la interacción entre actores constituye la base del proceso político en el que la racionalidad es un elemento que sirve para explicar y justificar las acciones de los individuos. En la acción colectiva, se asiste a un comportamiento auto interesado de los actores que conlleva a pensar estratégicamente en términos de coste y beneficio. Esta racionalidad, sin embargo, no lleva a la realización de un interés colectivo y a la provisión de un BP.

Olson (1965) argumenta que lograr un objetivo común, que puede significar una ventaja para todos, no hace que automáticamente todos los individuos involucrados actúen para perseguir ese objetivo[9], y por esto los incentivos sociales o pecuniarios, o la imposición son soluciones viables (Olson, 1969). Por este motivo, se busca clarificar

[9] De acuerdo con Olson, este principio no se aplica a grupos pequeños o en caso de obligación.

cómo las TER explican la cooperación entre los grupos sociales. Particularmente relevante en el análisis de Olson (1965) es el caso de los *free riders*, es decir, los individuos que se benefician de recursos, bienes y servicios, sin contribuir su pago, que corre a cargo del resto de la comunidad. De acuerdo con Mendoza y Kaul (2003: 86), los estudios sobre los BPs y las acciones colectivas han dado a luz a muchos modelos matemáticos y juegos. Las teorías de los juegos, definidas herramientas analíticas para estudiar a través de simulaciones el comportamiento de los individuos y su interés en cooperar o no para alcanzar un objetivo común, representan un mecanismo interesante para interpretar y predecir la conducta de los actores sociales. Holzinger (2001) sostiene que, a pesar de la utilidad prevalentemente didáctica de las teorías de los juegos, es difícil utilizar modelos analíticos para predecir los fenómenos complejos del mundo real. Las críticas a las TER encontraron terreno fértil a partir de los años setenta, cuando nuevos planteamientos enfocados en el comportamiento de los individuos remarcaron que este no es solo auto interesado, y que factores como la creatividad y la libertad no habían sido estimados por Olson.

En este nuevo contexto de globalización, la lógica de la acción colectiva se convirtió, según Cerny (1995: 620), en un método heterogéneo y de múltiples capas, derivado no de una estructura central como el Estado, sino de la complejidad estructural de la arena global. Las TER han encontrado oposición en los partidarios y en los exponentes de la teoría de la cultura política y el institucionalismo. La primera considera los valores, las creencias y las tradiciones como elementos capaces de explicar las acciones de los grupos, mientras que el institucionalismo considera que las instituciones, entendidas como reglas, organizaciones, procedimientos, o normas, definen el marco de la actividad social. Las TER contribuyen a abordar el complejo tema de la oferta global de BPs, analizando y destacando la racionalidad de los individuos. McCarthy y Zald (1977), al ofrecer una perspectiva de movilización de los recursos, asumen que la racionalidad se basa en uno de los problemas evidenciados por Olson: que un número reducido de individuos se harán cargos de los costes de provisión. El modelo de la movilización de los recursos que proponen se adapta a la sociedad de los años setenta y es un modelo que "*hace hincapié en la interacción entre la disponibilidad de recursos, la organización preexistente de las estructuras de preferencias y los intentos empresariales de satisfacer la demanda de preferencias*" (McCarthy, Zald, 1977: 1236). La movilización se caracteriza por una fuerte demanda de recursos por parte de la sociedad, enérgicas presiones y conflictos para priorizar los recursos con el objetivo de destinar grandes recursos a la resolución de un problema que necesita una acción colectiva (Levey, 2020: 4).

¿Cómo garantizar la provisión de los BPs y como se asegura la movilización de los recursos? La doble pregunta fue formulada por Hirshleifer (1983) quien, a través de su teoría de la tecnología de agregación, trató de dar una respuesta estudiando los diferentes modelos de producción de diferentes BPs. Las tecnologías de agregación pretenden explicar cómo la contribución de diferentes actores, como individuos, Estados y organizaciones internacionales, determina el nivel general de provisión de los bienes públicos (Liu, Kahn, 2017: 16). Las principales tecnologías de agregación reconocidas, entre otras, son:

- *Summation*. Esta modalidad, con la finalidad de producir una cantidad de un BP X, requiere la suma de las contribuciones individuales. Cada contribución es reemplazable por otra. (X= Σi xii)[10].

- *Weakest-link*. La producción de una cantidad de un BP X se determina basándose en la menor contribución (X = Mini Xi)[11].

- *Best shot*. Con el fin de producir una cantidad de BP, que está determinada por la mayor contribución (X=Maxi Xi), las cantidades suministradas por debajo del nivel más alto no agregan nada[12].

Las tecnologías de agregación *summation*, *weakest-link* y *best shot* conducen a otras subcategorías que, sin embargo, son un producto de las tres principales[13] y, a la vez, válidas para otras categorías de BPs, como los BPGs (Buchholz, Sandler, 2021: 496).

[10] Un ejemplo de esta tecnología puede ser la mejora de la educación pública en un contexto local. Para mejorar la educación pública se estima que se necesitarán construir al menos cinco escuelas y contratar treinta maestros, con un coste total estimado de 1 millón de euros para su funcionamiento durante diez años. Según el concepto de *summation*, el efecto final en la provisión del BP, es decir, la mejora en la educación será igual independientemente de quién financie esta cantidad: ya sea un Estado, una organización internacional o un fondo de desarrollo. Una vez que se haya realizado la inversión necesaria y se hayan establecido las escuelas con sus respectivos maestros, se espera que el impacto positivo en la educación pública de la región sea consistente y significativo a largo plazo.

[11] Un ejemplo típico de *weakest link* es un tratado internacional sobre límites de pesca y la protección de las especies marinas en el Mediterráneo. Para entrar en vigor y producir efectos coercitivos, este tratado debe ser firmado y ratificado por todos los países que participaron en la conferencia, por ejemplo, España, Italia, Francia, Grecia, Turquía, Libia, Argelia y Egipto. Si Libia decide no ratificar el acuerdo, este no entraría en vigor. Por esta razón, incluso la contribución más pequeña, o sea de un actor, es necesaria para garantizar la producción de un BP, en este caso la protección de las especies marinas. Todos los miembros de una colectividad tienen un "poder de veto" sobre el éxito del bien colectivo.

[12] Una vez que un Estado o una empresa privada descubre una vacuna para una pandemia, esta se vuelve automáticamente accesible para todos, sin necesidad de desarrollos adicionales. Otro ejemplo es la defensa de la Tierra contra amenazas potenciales del espacio, como asteroides, un rol actualmente asumido exclusivamente por la NASA (Seo, 2016: 395).

[13] Las tecnologías de *weighted summation*, *weaker-link* y *better shot,* véase Sandler (2003).

Las tecnologías de agregación conducen a diferentes niveles de provisión, considerando que cuanto mayor es el número de población o actores llamados a actuar, más bajo será su suministro (Hirshleifer, 1983). Holzinger (2001) estima que, en un proceso de toma de decisiones y formulación de políticas, las características de los bienes y sus modalidades de provisión deben ser tenidas en cuenta, ya que pueden llevar a la determinación de nuevas soluciones institucionales. Para asegurar un suministro adecuado de BPs, los responsables de la formulación de políticas públicas deben entender su naturaleza y características, específicamente las tres dimensiones de no rivalidad, no exclusión y tecnologías de agregación. Solo así podrán asignar fondos de manera estratégica para garantizar la provisión de estos bienes (Sandler, 2003).

Bienes públicos en una dimensión regional y global

Zajc Kejžar & Ponikvar (2023) consideran que los Estados no bastan por sí solos para garantizar los BPs. Barret y Dannenberg (2023) comparando lo que podría ser la provisión de un bien con un enfoque unilateral, estatal o multilateral, muestran que este último es claramente más eficaz para producir un BPG. La presencia de diversos niveles de bienes categorizados como públicos en la actualidad dificulta su localización y delimitación dentro de un territorio específico, como el de un Estado. Esta situación genera distintos niveles de beneficios y problemas en su provisión. En los primeros años 2000, Mendoza y Kaul (2003: 94) reconocían que la teoría clásica de los BPs necesitaba una actualización porque considerar los Estados como únicos actores capaces de garantizar su provisión era incorrecto. En la nueva época, que los dos autores definen como "multi-actor", la teoría de los BPs necesitaba una expansión.

La tradicional noción profundizada a partir de la segunda mitad del siglo XX, se amplió con el análisis económico, a partir de la primera década del siglo XXI, sobre el problema de la provisión, adoptando una perspectiva más general en términos de análisis. ¿Quién se encarga de asegurar un BP cuando hay problemas evidentes de acción colectiva y coordinación en un mundo globalizado e interconectado? De acuerdo con la tradición predominante en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII), los Estados, considerados actores esenciales en el ámbito global, han sido reconocidos por sus políticas públicas como responsables de esta labor. A nivel nacional, dichas políticas públicas constituyen los principales elementos y medios para asegurar la provisión de BPs.

En un contexto regional o global, la cooperación internacional es la herramienta que permite abordar cuestiones que tienen un impacto más allá de las fronteras de los Estados. La cooperación internacional tiene como objetivo proporcionar BPs esenciales para el desarrollo y para el bienestar del colectivo (Paulo, 2014). Conflictos bélicos, crisis climáticas, económicas y políticas, con un impacto regional o global, ejemplifican de manera elocuente la limitada capacidad de los Estados para abordar estos desafíos unilateralmente. Las competencias que antes eran de atribución estrictamente nacional ahora, con los procesos de globalización, se han vuelto cada vez más regionales y globales. Un ejemplo son las normas comerciales y las disposiciones a tutela de los derechos humanos, que se han transformado adquiriendo un carácter transnacional que supera a los Estados y su soberanía (Kaul, 2012: 743).

La globalización erosionó la distinción entre asuntos internos y externos debido a la gran cantidad de cuestiones que los Estados están llamados a abordar (Held, McGrew, 2003: 185). En consecuencia, la definición de BPs se amplió en los últimos veinte años para satisfacer la necesidad de responder a demandas de suministro que han trascendido las políticas públicas nacionales. Una categorización que facilita la delimitación de los BPs, basándonos en la extensión geográfica, es la distinción entre bienes públicos clásicos y los bienes públicos regionales (BPR) y globales (BPG). Sandler (2004: 138) argumenta que todos los bienes se consideran BPR cuando producen beneficios para una región bien definida. Liu y Kahn (2017) admiten que si se considera válida esta definición emergen por lo menos dos problemas: en primer lugar, la identificación de un concepto universalmente aceptado de región y que, en pocos casos, las regiones pueden estar bien definidas; el segundo es la determinación del alcance en términos geográficos del bien en cuestión, lo que plantea desafíos para la medición del impacto y para establecer qué actores deben involucrarse para la producción de un bien. Sandler (2003), cuando se refiere a los BPR, considera a la región en su concepción más amplia que no siempre coincide con la contigüidad física: puede ser no solo geográfica (continentes), sino también geológica (andina), geo climática (tropical), cultural (lingüística) o política (alianzas).

Los BPGs comparten con los BPs y BPR la propiedad clave de ser públicos en el consumo y no excluir a nadie de su disfrute. Los BPG difieren de sus contrapartes nacionales en términos de la complejidad, de su naturaleza multi-actor, multisectorial y multi-nivel, y de su trayectoria de provisión. Otro elemento es el nivel de interdependencia que se requiere a los responsables de la formulación de políticas para garantizar su provisión (Kaul, 2012: 736). "*Los BPG tienden a posicionarse en la encrucijada de los ejes público-privado y nacional-internacional; y se extienden a través de múltiples disciplinas científicas y múltiples sectores económicos. Requieren un enfoque*

de política y gestión específico de cada tema que movilice las aportaciones de grupos de actores que, convencionalmente, han estado bastante separados" (Kaul, 2012: 740).

Satisfacer las demandas de la sociedad y asegurar la provisión de BPs a nivel global son aspectos fundamentales para promover el bienestar global (Kejžar, Ponikvar, 2023: 21). Según la definición de Seo (2016: 395), un BPG es un "*bien compartido con toda la comunidad mundial*" que requiere de la cooperación global para que pueda ser garantizado. En el caso de los BPGs, la autoridad supranacional que impone las decisiones jurídicamente vinculantes necesarias para su provisión no existe, por lo que es necesaria la cooperación internacional entre autoridades supranacionales (Buchholz, Liu, 2020). Le Goulven y Kaul (2003) identificaron tres observaciones con el fin de comprender la naturaleza y la provisión de los BPGs:

1. El concepto de BPGs evidencia problemas de financiación internacional, arrojando la luz en cómo la comunidad internacional debe trabajar para su provisión.

2. La financiación de los BPGs a menudo coincide con la cooperación internacional (ayuda al desarrollo), que suele encajar con las elecciones y decisiones de los países más desarrollados.

3. Existen muchos BPGs denominados *self-running*, es decir, que logran asegurar financiamiento adecuado a través de recursos provenientes de los Estados a nivel nacional.

Conceição (2003) estima que los costes de las acciones correctivas en su provisión garantizarían resultados más eficientes que la inacción, incluso si no permitieran la resolución del problema por completo y la provisión del bien. Conceição señala que la estabilidad financiera internacional, definida como la ausencia de crisis financieras, es un ejemplo de BPG que sufre de un problema de provisión. El costo asociado a la falta de oferta se distribuye entre los Estados de diversas maneras, tales como la pérdida del PIB las devaluaciones y las crisis bancarias, afectando de manera desproporcionada a los países menos desarrollados.

Seo (2016) en su análisis, sugiere que un marco de adaptación podría ser una solución alternativa para resolver el problema de provisión de un BPG. El marco de adaptación para la provisión supera los principales problemas de la provisión, focalizándose en la resiliencia y en la capacidad de adaptación y cambios de la humanidad. El marco propuesto por Seo incluye la colaboración entre individuos y comunidades,

instituciones públicas y privadas, orientada al suministro a largo plazo, pero con actuaciones a corto y medio plazo. Sin embargo, el marco de adaptación se aplica principalmente al cambio climático, con acciones como el aumento de la generación de energía baja en emisiones de carbono, el aumento de actividades forestales, la producción de vehículos híbridos, eléctricos y de hidrógeno y la migración a zonas boscosas para la población que vive en zonas de riesgo[14].

Organizaciones internacionales y provisión

En la exploración del concepto de BPG, la cooperación internacional se ha reconocido como el método más lógico y sencillo para asegurar su provisión. Seo (2016: 397) evidencia que la provisión de un BP es difícil de resolver, ya que requiere la intervención de una autoridad estatal. Sin embargo, la provisión de un BPG es aún más compleja, ya que exige la cooperación internacional entre actores. Entre los tipos de cooperación que se pueden fomentar para lograr la provisión de un BPG, según Le Goulven y Kaul (2003: 333), se encuentran:

- Cooperación orientada hacia el exterior (*outward-cooperation* en inglés): se produce cuando un país desempeña el papel de líder motivando a otros a intervenir para producir un BP[15].

- Cooperación orientada hacia el interior (*inward-cooperation* en inglés): ocurre cuando unos países crean una alianza con el objetivo de proteger y provisionar un BP localizado en un territorio bien delimitado[16].

- Producción intergubernamental conjunta (*joint intergovernamental production* en inglés): se asigna, de mutuo acuerdo entre actores, la provisión de un BPG a una organización multilateral[17].

[14] Si bien el marco propuesto sea innovador, es difícil aplicarlo en cuestiones como la paz, porque supondría abandonar las zonas de conflicto para buscar nuevas comunidades en otros territorios.
[15] Un ejemplo de cooperación orientada hacia el exterior es la cooperación de la UE en el ámbito de los derechos humanos. La UE adopta esta estrategia a través de unas series de herramientas como la condicionalidad en los tratados con terceros países y sanciones, entre otras.
[16] Un ejemplo de cooperación orientada hacia el interior es el debate en torno a la protección de la Amazonía en 2022 y los esfuerzos de la comunidad internacional para convencer al expresidente de Brasil, Jair Bolsonaro, de detener su política de deforestación. Esta política tenía efectos adversos que comprometían los esfuerzos internacionales contra el cambio climático.
[17] Un ejemplo de producción intergubernamental conjunta se observa cuando los miembros de la comunidad internacional financian programas de la ONU, como los de la FAO. Esta colaboración permite a los países unir recursos y esfuerzos para abordar problemas globales relacionados con la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental.

- Cooperación en red (*network cooperation* en inglés): una combinación de los dos primeros tipos hacia afuera y hacia adentro. Para participar en estas redes internacionales en la mayoría de los casos es necesario ser miembros[18].

En un contexto multi-actor en el que, según Shaffer (2012: 671), "*la creciente interdependencia transnacional transforma los problemas nacionales en globales*", los Estados siguen desempeñando un papel clave en la provisión de BPs. Los Estados son detentores de una legitimidad primaria basada en la participación directa de los ciudadanos, mientras que las organizaciones internacionales poseen una legitimidad que Lamy (2012: 725) define como secundaria. El gran reto de los Estados aparece cuando hay que decretar las herramientas adecuadas para alentar a otros actores a contribuir a la producción del BP (Le Goulven, Kaul, 2003: 345). Estas herramientas son las mismas que utilizan los gobiernos para producirlos a nivel nacional, como incentivos financieros, compensación de pagos, regulación internacional, gasto público destinado a organizaciones intergubernamentales o impuestos para servicios globales, entre otros (Le Goulven, Kaul, 2003: 346). La idea de que las autoridades nacionales están en el centro del sistema contrasta con las demandas reales de un mundo siempre más globalizado, en el que los Estados han perdido muchas de sus prerrogativas dentro de sus propios territorios. Sin embargo, se enfrentan a obstáculos para llegar a acuerdos en importantes organismos internacionales, como la ONU, donde se debería garantizar la provisión de BPGs.

Según Molle (2023: 49), los Estados delegaron autoridad a organizaciones internacionales con la expectativa de reducir lo que ella denomina "costes de transacción" para la provisión de BPs que no podían ser asegurados a nivel nacional. Pese a esta cooperación para garantizar asuntos como la paz o la protección del medio ambiente, hay quienes, como Buchholz y Liu (2020) que han intentado demostrar en sus estudios que incluso una acción unilateral decisiva en determinadas condiciones conduce a la consecución de un BPG. Dicha situación ocurre cuando un actor internacional consigue cubrir por sí solo todo lo necesario para garantizar un BP[19]. En

[18] Un ejemplo de la cooperación en red es una de las redes de asociaciones internacionales que hacen valer sus intereses en distintos foros, pero que dialogan y colaboran entre ellas.

[19] Se trata de un ejemplo posible pero muy poco frecuente, especialmente a la luz de la composición actual del sistema internacional multipolar. Para ello se requiere una gran disponibilidad de recursos que por sí solas son capaces, por ejemplo, de poner fin a un conflicto mundial, resolver el problema del calentamiento global y garantizar el bienestar de la comunidad mundial. Por ejemplo, Estados Unidos, tras la caída del bloque soviético, intentó garantizar la seguridad mundial con acciones unilaterales, pero con el apoyo de los países occidentales. Podría considerarse un modelo de monopolio de la oferta del BPG de la seguridad. Este sistema de "proveedor único de seguridad global" en un mundo multilateral con actores de distinta naturaleza, poderes y creencias como lo de hoy, ya no es posible.

su análisis, Sanahuja (2016) propone tres lógicas para entender el sistema internacional que forjó y definió los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): 'Westafalia, Washington y Cosmópolis'. El Estado nación y su soberanía como centro y pilar de la política internacional (Westfalia) se apoya en el mercado como principio regulador de las relaciones sociales (Washington), en la afirmación de una visión universalista sobre los derechos humanos (Cosmópolis). Las tres lógicas "*coexisten en permanente tensión y conforman un espacio complejo y conflictivo en el que se dirimen el alcance, contenido, legitimidad, imperatividad y eficacia de las normas e instituciones de las que depende, entre otras cuestiones, la gobernanza del desarrollo global*" (Sanahuja, 2014: 52). Uno de los puntos de conflicto radica en que el poder de los Estados frecuentemente impacta negativamente en la financiación del desarrollo, entrando en contradicción con el mercado. Este último tiende a homogenizar el espacio y el debate, promoviendo el orden liberal como la única solución viable a las crisis. Las comunidades políticas que no aceptan autoridades superiores y resisten las normas jurídicamente vinculantes dificultan la movilización obligatoria de recursos. Esta situación resulta en que la financiación al desarrollo dependa de la discrecionalidad de los Estados, los cuales pueden decidir libremente si otorgarla o no.

De acuerdo con Davenport (2018: 51), "*las actuales Instituciones de Gobernanza Mundial carecen del monopolio legal que les permitiría aplicar directamente sus decisiones sin el consentimiento de los gobiernos nacionales*". Existen ejemplos que demuestran que las organizaciones internacionales desempeñan un papel fundamental en la provisión y en la coordinación de los actores encargados de suministrar BPGs, a pesar de la ausencia de un monopolio legal[20]. Kornek y Edenhofer (2020) en sus estudios demostraron que las transferencias de recursos de Estados y organizaciones para financiar un BPG son eficaces en términos de oferta si se canalizan a través de un fondo multilateral. A continuación, se mencionan tres ejemplos prácticos de cooperación liderada por organizaciones internacionales.

Kopiński y Wróblewski (2021) consideran que las organizaciones internacionales son claves en la provisión y ponen como ejemplo el Banco Mundial (BM), en particular su apoyo a la provisión de BPG a través de la iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)[21]. De acuerdo con los mismos autores, no hay institución multilateral con más

[20] Entre los ejemplos se puede citar el trabajo de la FAO que dirige programas destinados a fortalecer la seguridad alimentaria mundial, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) encabeza campañas globales para la eliminación de enfermedades y pandemias. Estas acciones no solo tienen impacto en las naciones particulares involucradas, sino que también protegen la salud a nivel global.

[21] En 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM inauguraron la iniciativa con el propósito de asegurar que ninguna nación empobrecida se vea abrumada por una deuda insostenible. En enero de 2023, había treinta y seis países elegibles, según el sitio web del BM. ALC incluía a Haití, Santo Tomé

experiencia que el BM para llevar instancias a varios niveles, pero creen que la estructura burocrática de esta organización y las herramientas que utiliza, como préstamos individuales, son incompatibles con el posible papel de proveedor que puede desempeñar esta institución en la provisión de BPG.

El segundo ejemplo relevante para el debate sobre la provisión de los BPGs son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030 que están directamente relacionados con el debate sobre los BPGs (Kejžar, Ponikvar, 2023: 21). La Agenda 2030 puede considerarse un proceso colectivo que moviliza e induce a la acción no sólo a los agentes estatales y a los responsables políticos, sino a todos los demás componentes, como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales para la provisión de los BP (Sanahuja, 2019: 33). Según Cruz (2023: 3), las asociaciones globales "*son una forma de cooperación internacional que se anidan dentro de estamentos y redes más amplios de gobernanza global*". En relación con este punto, el ODS 17, que se centra en las alianzas estratégicas en la lógica de la acción colectiva, es ciertamente una herramienta útil para fomentar una verdadera asociación global entre los actores internacionales. Sin embargo, esto solo será posible si se logra superar los conflictos ideológicos y de poder[22] que giran en torno a los Estados (Cruz, S. A., 2023).

El tercer ejemplo es la Iniciativa Regional de Bienes Públicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que concedió préstamos a los países de América Latina y el Caribe (ALC) para promover la provisión de BPR. La iniciativa ha implementado más de cien proyectos y ha involucrado a setecientas entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. Este instrumento se destaca como una innovación significativa que apoya la Cooperación Sur-Sur (CSS) en ALC.

Las tres iniciativas personalizan los esfuerzos de las organizaciones internacionales para proporcionar BPG a través de la coordinación y los programas multilaterales. En vista de lo expuesto, se puede afirmar que, para lograr niveles avanzados de cooperación, es fundamental edificar acuerdos formales respaldados por instituciones

y Príncipe, Nicaragua, Honduras y Guyana. Otro ejemplo que involucra al mismo BM ha sido el papel que esta organización internacional asumió en la recaudación de fondos y en la realización de cien veintiocho proyectos en Afganistán entre 2001 y 2021. Los proyectos con financiación efectiva en doce áreas cuyas infraestructuras de servicios rurales, reconstrucción y prevención de conflictos, servicios de infraestructuras para el desarrollo del sector privado, servicios de reforma administrativa, género, otros servicios públicos, participación de la sociedad civil, gasto público y gestión financiera, desarrollo rural y sistemas de salud pretendían garantizar los BP del país en una fase de guerra.

[22] Conflictos causados por diferentes visiones del modelo político y la conceptualización de los derechos humanos, como el derecho a la protesta o la igualdad de género. Distintas visiones sobre la problematización de la protección del medio ambiente y los conflictos regionales y mundiales.

internacionales (Estevadeordal, Goodman, 2017). La ONU, el BM y la misma UE desempeñan un papel de primer orden, no sólo en la garantía del suministro de BPGs, que desde una perspectiva multi-actor requieren en la mayoría de los casos la intervención de todos, sino especialmente en la coordinación de iniciativas entre Estados y actores relevantes de la comunidad internacional. A esta necesidad, surgida del análisis de los problemas de provisión de BPG, se contraponen prioridades, intereses y valores que ocupan un lugar en la arena internacional para establecer prioridades en los procesos de conformación de las agendas.

2.2 Prioridades políticas y conformación de agendas

Un sistema internacional complejo: entre estructuras e intereses

En un mundo complejo e interconectado, en el que las estructuras y los actores de la comunidad internacional están en continuo cambio, determinar cómo se establecen las agendas y hasta qué punto puede definirse y conceptualizarse su contenido es un reto de gran magnitud.

Alcanzar un conocimiento profundo de una agenda global implica comprender no solo las prioridades y objetivos de las políticas públicas, sino también su naturaleza, esencia y origen. Esta comprensión puede lograrse mediante el análisis de los intereses y las estructuras que la conforman. Las prioridades políticas se sitúan en un contexto de creciente interconexión global, en el que los avances de la globalización han provocado nuevas redistribuciones de poder facilitando dos cambios estructurales: la modificación de los equilibrios interestatales con el surgimiento de nuevas realidades y la transición de un mundo bipolar a uno multipolar. Como resultado, el proceso de conformación de agendas ha experimentado una transformación significativa. Una de las consecuencias de esta creciente interconexión es el fortalecimiento del poder de los actores no estatales, quienes ejercen una influencia notable en la dinámica internacional y, en algunos casos, tienen la capacidad de inclinar la balanza en contextos locales, regionales o globales (Sanahuja, 2016: 251).

Las estructuras son un componente central para comprender el proceso de conformación de las agendas globales y su influencia en los procesos de toma de decisiones. Strange (1975: 218-219) sostiene que es la propia estructura económica la que produce el poder, y que este poder económico "*influye en el curso del desarrollo mundial vinculado en gran medida a los países ricos, las grandes empresas multinacionales y los actores privados del sistema internacional".* No obstante, al considerar el poder, es necesario incorporar también a otros actores, como grupos de presión, asociaciones y agentes privados, que ejercen influencia en la configuración de las reglas del juego (Strange, 1975). Por ello, Strange (1975: 219-222) sostiene que el poder económico prolifera a cuatro niveles:

1) a nivel de los flujos económicos, en las economías de los países con más poder económicos que generan las inversiones y las cadenas de producción y consumo;

2) a nivel de las reglas internacionales, establecidas por los gobiernos mundiales, en organizaciones internacionales como la ONU o a nivel regional como la UE, para determinar el marco mínimo de intervención, es decir, las reglas del juego dependiendo del sector que se tome como referencia;

3) a nivel de las normas estatales en las políticas públicas, que delimitan el alcance, detallan y regulan las normas en todos sus aspectos dentro de los territorios de los Estados, generando importantes consecuencias también en su entorno;

4) a nivel operacional de las transacciones por parte de compradores, vendedores e intermediarios que pueden desempeñar un papel en las transacciones y en el movimiento de los flujos monetarios.

De acuerdo con lo mencionado por Strange (1976: 342), las teorías realistas se han centrado exclusivamente en la eficiencia del sistema económico basado en la maximización de los recursos y la reducción de las barreras al comercio mundial. El punto de equilibrio no solo se define por la eficiencia, sino también por otros tres criterios: eficiencia, equidad y orden. Además, la politización del aparato económico influye en el potencial equilibrio de estos elementos. Kenneth Waltz (2001) teorizó el concepto de estructura del sistema internacional dando vida a la corriente denominada realismo estructural. Waltz argumentó que el sistema internacional está dotado de una estructura y gracias a esto es posible proporcionar explicaciones sistemáticas a los fenómenos de las relaciones internacionales. La estructura es el elemento central de sus análisis y un cambio equivale a una variación en las posiciones y comportamientos de los actores en la arena internacional. Como evidencia Peñín (2015: 83) citando a Waltz, este equilibrio estructural es mayor cuando dos potencias dominan la escena internacional, como durante la Guerra Fría.

En su análisis, Cox (1981) divide las teorías de las RRII en dos grandes categorías: la teoría de la resolución de problemas y teoría crítica (*Problem-Solving y Critical theory* en inglés). La teoría de la resolución de problemas pone en juego intereses estratégicos sin asumir fallos en el sistema en su conjunto (Cox, 1981). En este modelo, las relaciones sociales y de poder están gestionadas por instituciones y fuerzas que gobiernan ejerciendo una legítima autoridad. Esta teoría todavía no atribuye un rol central a los acontecimientos del pasado. Cox, por esta razón, la define como histórica, porque es un continuum que no considera el todo en su conjunto, sino

las piezas a modificar y los problemas a resolver. Si la teoría de la resolución de problemas se basa en la plena confianza hacia el sistema y su capacidad para superar las crisis, la segunda pone en cuestión todo el funcionamiento del sistema. La teoría crítica siempre está en cambio, adaptándose y tratando de comprender e interpretar el conjunto de los procesos que afectan el orden social. La teoría de la resolución de problemas se presenta en una perspectiva más amplia que la teoría crítica, ya que sirve a intereses nacionales, sectoriales o de clase, que se someten y favorecen el florecimiento del orden en cuestión (Cox, 1981: 129). Si la teoría de la resolución de problemas ignora la teoría crítica, no ocurre lo contrario, porque la segunda estudia e incorpora la primera para explicar los problemas sistémicos y, por ello, la única forma de superar el "estancamiento y los problemas" es cambiando el orden global.

¿Es posible considerar corrientes de las RRII como el realismo y el neorrealismo como parte de la teoría de la resolución de problemas? Morgenthau y Waltz incorporaron el realismo a la teoría de la resolución de problemas (Cox, 1981: 131). Lo que Cox denomina "estructuras históricas" no son más que una representación de distintos tipos de fuerzas representadas a varios niveles (Cox, 1981). Toda alteración, en la organización de la producción, por ejemplo, genera un cambio en la organización estatal que a su vez influye en el orden global. La invención de una nueva tecnología, la utilización de nuevas energías o fuentes de abastecimiento, por ejemplo, generan cambios en las estructuras estatales que a su vez modifican el orden global. Cox se refiere a una internacionalización cada vez mayor de los Estados, que gradualmente interaccionan con otras economías.

La internacionalización de los Estados está vinculada a la internacionalización de los procesos de producción y la interdependencia cada vez más estrecha que se desarrollaron de manera decisiva a causa del imperialismo europeo del siglo XIX. Betts (2008) explica en pocas líneas el alcance del imperialismo y de la revolución de los transportes: "*el movimiento era el mismo en todo el mundo, los barcos a vapor recorrían las rutas oceánicas bien trazadas, los ferrocarriles transcontinentales conectaban costas opuestas, como en Estados Unidos, Canadá y Rusia; los ferrocarriles norte-sur conectaban territorios interiores con puertos, como en la India, Nigeria y Sudáfrica, canales como el de Suez y el de Panamá reducían en gran medida la duración de las travesías oceánicas. De este modo, la tierra quedó unida y conectada*" (Betts, 2008: 21)[23].

[23] Sin embargo, Betts advierte que no todos los imperialismos fueron iguales: muchos, como el holandés, y durante muchos años el británico, tuvieron como principal objetivo el comercio y no la conquista territorial. "*El imperio y el comercio se desarrollaron muy a menudo de forma simbiótica, pero su relación nunca se fijó de forma rígida y regular:(...) si los principales intereses de ultramar residían en el*

El comercio, a raíz de las revoluciones en el transporte, ha ido adquiriendo cada vez más importancia en la sociedad. La internacionalización de los procesos conduce a la creación de una estructura de clases global, es decir, una estructura que actúa transversalmente utilizando la internacionalización de los Estados y de la producción para influir en los procesos de toma de decisiones y en el orden mundial. Cox (1981: 148) en su conceptualización, destaca cómo estas estructuras de clase crean las directrices de las políticas públicas. Las estructuras son, por tanto, elementos esenciales para entender la conformación de agendas, pero no son los únicos factores por considerar. El conflicto y la cooperación entre actores, así como la formulación del problema por parte de los responsables políticos, constituyen aspectos que también requieren un examen detallado para un análisis completa de la conformación de las agendas públicas.

Agendas y políticas públicas

En el contexto de la provisión de BPG, que exige cooperación entre diversos actores para garantizar su suministro, es fundamental determinar las prioridades asignadas en este proceso. Esto implica acertar cómo y por qué ciertos temas adquieren mayor relevancia que otros donde los actores involucrados en la provisión poseen una diversidad de intereses, visiones y valores que pueden tanto socavar como facilitar la cooperación. Por tanto, el estudio de la conformación de las agendas resulta práctico para entender cómo los grupos, las estructuras de poder y los responsables de la toma de decisiones interactúan en el proceso de formulación de políticas públicas (Birkland, 2007: 77). Según Werner y Wegrich (2007: 43), en el análisis de políticas públicas "*la diferenciación entre conformación de la agenda, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación final es la forma convencional de describir, o intentar describir, un proceso cronológico que es el de la formulación de políticas públicas*".

La conformación e identificación de los temas en la agenda, así como su problematización son unos de los primeros pasos de este proceso. Kingdon (1995: 197-199) con el fin de responder a la pregunta de cómo los gobiernos determinan las agendas, propuso un modelo basado en tres elementos: problemas, política y participantes visibles. El primer elemento pone de manifiesto cómo se formulan los

comercio y no en la posesión de territorio, no es posible establecer una correlación simple y directa entre ambos campos" (Betts, 2008: 69).

problemas, el segundo se refiere a la lucha por el consenso en una democracia, y finalmente se destaca la presencia de actores visibles, como gobiernos, instituciones, políticos, y poderes ocultos, como intereses y grupos de presión. De acuerdo con Birkland (2007: 63) "*la conformación de una agenda es un proceso mediante el cual los problemas y las soluciones ganan o pierden el interés del público y de las élites*". En su ambicioso estudio de la sociedad estadounidense y el análisis de ocho grandes cuestiones de política pública, Baumgartner y Jones (1993) definen los *policy venues* (espacios de la política) como lugares institucionales donde se presentan problemas y soluciones. En el ámbito de la política, Cobb, Keith Ross y Howard Ross (1976) definen la existencia de una agenda pública y una agenda formal. Según estos autores, la agenda pública comprende las cuestiones de interés y visibilidad pública. En cambio, la agenda formal se refiere a la lista de asuntos que los responsables de la toma de decisiones han acordado formalmente considerar. Un aspecto significativo, además de los espacios políticos, es el enfoque, que es ampliamente utilizado en el estudio de los medios de comunicación, aunque no se limita a ellos.[24]. Con lo que respecta el estudio de las políticas, Head (2022: 9) argumenta que "*el enfoque es el modo en que se define y presenta una cuestión o un problema a un público más amplio, como parte del proceso de establecimiento de agendas y prioridades políticas*". Weaver (2007), citado por Oller (2014: 52), señala que "*la conformación de la agenda realiza la selección que determina qué pensar, el encuadre establece los mecanismos que determinan cómo pensar*".

Según Aguilar (2009), el proceso de definición de la agenda pública comienza con la transición de un tema social a un problema de interés público que requiere ser abordado y, por ende, captar la atención de los responsables políticos. Por consiguiente, para examinar la política de desarrollo europea y analizar cómo se han integrado la paz y la seguridad en su agenda de desarrollo, es necesario determinar qué enfoque es más adecuado para esta investigación.

Dodge y Metze (2024), en su estudio sobre los diferentes usos del enfoque político en el análisis de las políticas públicas, identifican diferentes caminos que se han recorrido en los últimos cuarenta años[25]. Para el objeto de estudio de esta investigación, así como para las metodologías utilizadas para verificar la hipótesis,

[24] Los factores que determinan el enfoque y lo definen son la fuerza y repetición de mensaje, competencia o «contención», motivación del sujeto (predisposición a la escucha), prestigio de la fuente, proximidad de la fuente, contraste con la realidad y conocimiento previo (Muñiz Viu, 2020)..

[25] La propuesta de los autores analiza más de sesenta publicaciones sobre *frame* y framing con el fin de agrupar distintos enfoques explicando su modelo teórico, ontología y metodología. Los enfoques resultados del análisis son el enfoque sensorial, discursivo, de impugnación, explicativo e institucional.

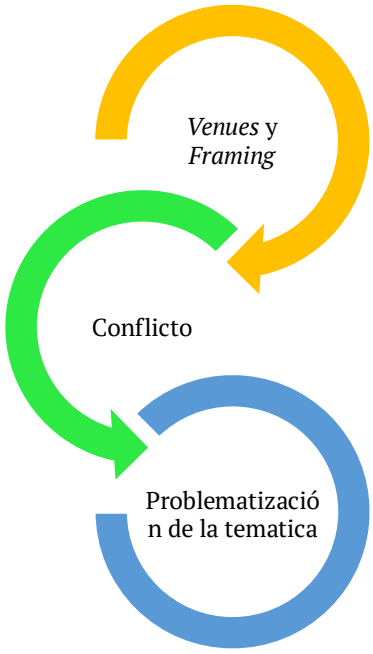
resultan de especial interés dos tipos de enfoques: el *sensemaking approach* (enfoque de creación de sentido) y el *institutional approach* (enfoque institucional). Según Dodge y Metze, (2024: 11), "*los estudiosos del sensemaking approach pretenden comprender qué significan las políticas para los diferentes grupos de personas en la sociedad*" en la que "*los frames y el framing se consideran procesos mediante los cuales se elaboran los sentidos, ya sea por parte de individuos o en interacciones entre personas".* Quien adopta esta visión de *frames* es Dekker (2017: 129), cuando afirma que *"son esquemas interpretativos y dispositivos de clasificación que los responsables políticos necesitan para estructurar la realidad de una cuestión política. Los frames permiten a las personas dar sentido a una realidad y atribuirle un significado, además de posibles significados alternativos".* Diversas interpretaciones de los marcos conceptuales generan conflictos entre actores pertenecientes a diversas instituciones, así como dentro de una misma institución, como han señalado Schön y Rein (1994: 29): "*luchas sobre la denominación y enmarcado de una situación política [...], así como concursos simbólicos sobre el significado social de un ámbito temático, donde el significado implica no solo lo que está en juego sino también lo que debe hacerse*".

El segundo enfoque, el institucional, se centra en el comportamiento de los gobiernos y las instituciones. También considera el *frame* como un proceso, pretendiendo comprender los procesos que determinan el comportamiento de las instituciones, en particular la UE. Según Morth (2000: 2), "*las cuestiones deben ser conceptualizadas, enmarcadas e incluidas en la agenda. La forma en que se enmarcan y relacionan los temas legitima las decisiones políticas y determina la dirección del proceso de integración*.". Aclarar los factores que componen el establecimiento de la agenda europea es esencial para la comprensión de las prioridades políticas la UE (Dudek, 2024: 673).

Princen combina el *framing* y los espacios de la política (*policy venues* en inglés*)* en su explicación sobre el origen de los problemas. En su análisis considera el proceso de conformación de la agenda como una combinación entre los dos elementos, que constituye un motor del conflicto entre actores, que a su vez genera la problematización. En el proceso de formulación de una agenda política participan una variedad de actores, que van desde los líderes presidenciales hasta los encargados de los expedientes políticos y los grupos de presiones. Esta dinámica varía significativamente de una institución a otra dentro el esquema decisional de la UE. El análisis de los actores europeos y su capacidad para influir en la inclusión de temas en la agenda de desarrollo se tratará en secciones posteriores. En este momento, es relevante señalar que el proceso de identificación de la agenda es intrínsecamente variable, dependiendo del punto de vista, del actor y de la política pública considerada.

En palabras de Head (2022: 11), "*el proceso de elaboración de la agenda implica el ejercicio del poder y la influencia, que se lleva a cabo a través de un concurso de ideas e intereses*". El estudio de las agendas favorece la comprensión de estos intereses en estructuras complejas que componen el sistema internacional. Siguiendo la propuesta mencionada previamente por Princen, el espacio político y del contexto llevan a la problematización.

Gráfico n.º 4 – Modelo de causalidad de Princen: Princen (2009:36).



En una sociedad globalizada y digitalizada, en la que existen conexiones profundas entre todos los sectores, diversos actores con valores, intereses y perspectivas divergentes contribuyen a que, al intentar establecer una agenda, es fácil enfrentarse a lo que Rittel y Weber han conceptualizado como un "problema maldito" (*wicked problem* en inglés): sostenían que "*la pluralidad de objetivos de las políticas hace imposible perseguir objetivos unitarios*" (Rittel, 1973). A partir de estas dificultades, el planteamiento de los "problemas malditos" no solo ayuda a comprender las dificultades de suministrar BPG, sino también a justificar por qué los actores mundiales entran en conflicto a la hora de dar o proponer soluciones distintas a un problema complejo.

Según Head (2022:21), "*los problemas sociales modernos son malditos porque las partes interesadas discrepan sobre la naturaleza de estos problemas, sobre las posibles soluciones y sobre los valores o principios que deberían guiar las mejoras. Por tanto, las*

políticas que abordan los problemas sociales nunca pueden ser óptimas en el sentido de la ingeniería, pero las políticas sólidas podrían incorporar ideas procedentes de la participación de las partes interesadas". El análisis de los problemas es, por tanto, crucial, porque según cómo se problematice un problema, las soluciones que se ofrezcan y los actores que entren en juego serán diferentes. Según Aguilar (2009: 13), se debe "*indagar cuáles fueron los hechos sociales que se calificaron como problemas de interés público y que llegaron a colocarse en la agenda de gobierno y colocarse acaso como un problema público de alta prioridad gubernamental, y que dieron origen a la política pública*". Los hechos sociales pueden ser interpretados de diversas maneras. Por ejemplo, en el contexto de una política de cooperación en un país tercero, estas interpretaciones pueden reflejar dinámicas diferentes, tales como la necesidad del donante de establecer un canal de comunicación con el Estado receptor, la solicitud del receptor para la intervención mediante recursos económicos, técnicos u otros, y la presión ejercida por la opinión pública para la implementación de medidas específicas destinadas a resolver un problema particular.

La configuración de agendas en la UE: realidad y formalidad en el proceso político

La definición de objetivos lleva a una doble fragmentación que hay que incluir en el análisis de una política pública: la distinción entre objetivos y acciones. Según Aguilar (2009: 4), "*lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público*". Siempre de acuerdo con Aguilar (2009: 8), "*la definición de los objetivos es una actividad valorativa que hace referencia al sistema de valores políticos y sociales de una sociedad, mientras la selección de las acciones causales se relaciona con las creencias científicas y tecnológicas de una sociedad. La interdependencia de los dos componentes, el valorativo y el factual, con su puntual tensión entre lo deseable y lo factible, entre lo que el gobierno y la sociedad quieren y lo que realmente pueden hacer, da forma y modela a la política pública*". La diferencia entre objetivos y acciones radica en la distinción entre lo deseable (objetivos, definidos por valores) y lo factible (acciones, basadas en conocimientos científicos y tecnológicos), concretando así la dinámica de la política pública.

Gráfico n.º 5 - Diferencia entre lo deseable y lo factible aplicada a estrategias de la UE: elaboración propia.

Dimensión	Objetivos	Acciones
Global	Mitigar los efectos del cambio climático a nivel global.	Promover el Pacto verde europeo y financiar proyectos de investigación conjunta, transferencia de tecnología verde y cooperación en políticas ambientales
Regional	Promover la educación, la cultura y el intercambio académico entre la UE y América Latina	Fomento de programas de intercambio estudiantil (como Erasmus+), apoyo a la cooperación universitaria
Local	Apoyar el proceso de paz en Colombia	Ofrecer apoyo financiero y técnico al proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP

Aplicando lo anterior al proceso de toma de decisión europeo, Schendelen (2010: 62 - 77) distingue entre dos modelos interpretativos: el de la *formalité* y el de la *realité* (formalidad y realidad). Los dos modelos son complementarios dentro del mismo sistema. La formalidad representa el esqueleto del proceso de toma de decisiones europeo, es decir, las tácticas y las leyes fundamentales que lo regulan y se manifiestan como poder formal. En contraste, la realidad o lo que el autor describe como el mundo "de carne y hueso", está asociada al concepto de influencia, mediante la cual los actores interesados en la toma de decisiones actúan movidos por sus propios intereses.

Según Schendelen (2010: 10), cuando se analiza quién gobierna la UE, es importante considerar el enfoque elegido: basarse en los tratados o analizar el proceso de toma de decisiones influenciado por los grupos de interés. El proceso de toma de decisiones puede variar según la institución en cuestión. De acuerdo con Schendelen, en el contexto del sistema de tratados, el órgano central para analizar la voluntad política es el Consejo Europeo. Por otro lado, en un enfoque más fluido del proceso de toma de decisiones, la Comisión Europea emerge como una figura clave.

Los Estados miembros de la UE desempeñan en el Consejo un importante papel de influencia en el proceso de toma de decisiones europeo. Como señalan Ramos Rollón y Pozo Tebas (2024), las agendas globales son fundamentales para la comprensión de las agendas nacionales específicas, sin embargo, es posible argumentar que también

son pertinentes para la comprensión de agendas que, aunque no se identifiquen explícitamente como nacionales, poseen una dimensión nacional[26].

En otros términos, la agenda de cooperación de la UE viene dictada por las instituciones europeas, que a su vez se ven influidas por múltiples actores como los veintisiete Estados miembros, grupos de interés de diversa índole, burócratas y medios de comunicación. Sin embargo, la política pública en cuestión sigue mecanismos independientes y está, al menos desde el punto de vista de la planificación, desvinculada de las veintisiete políticas de los países que componen la UE. Si se considera la influencia política, Cobb et al. (1976: 127 - 129) determinaron tres modelos diferentes para explicar cómo se establecen las agendas:

- El modelo de iniciativa externa, según el cual los grupos no gubernamentales son muy influyentes y pueden promover sus intereses llegando primero a la agenda pública y luego a la formal.

- El modelo de movilización, que contempla cuestiones que se inician dentro del gobierno y, como resultado, alcanzan el estatus de agenda formal casi automáticamente.

- El modelo de iniciativa interna, que describe cuestiones que surgen dentro del ámbito gubernamental y cuyos partidarios no intentan extenderlos al gran público. En su lugar, basan sus esperanzas de éxito en su propia capacidad de ejercer suficiente presión para garantizar el estatus de programa formal.

Shanahan et al. (2017) identifican varios componentes esenciales en la definición de una narrativa utilizada por los actores que influyen en el proceso de toma de decisiones: el escenario, los actores, la trama y la moraleja de la historia, los cuales conforman lo que denominan la "narrativa política". La influencia política a menudo se sustenta en narraciones que se basan en problemas políticos. Según Shanahan et al. (2017: 176), *"las narraciones políticas siempre tratan problemas políticos y se sitúan en contextos políticos específicos. Como tal, el escenario de una narrativa política consiste en fenómenos políticos como los parámetros legales y constitucionales, la geografía, la evidencia, las condiciones económicas, las normas u otras características que un número no trivial de actores políticos acuerdan o argumentan que son importantes dentro de un ámbito político concreto*".

[26] La PCDE concurre o se complementa a según del caso con las políticas de los Estados Miembros, y forma parte de una competencia compartida según los tratados.

Para concluir, el proceso de conformación de agendas y la resolución de problemas es cardinal en la comprensión de fenómenos como la intervención y participación de la UE en Colombia. En particular, dentro del sistema europeo, la distinción entre objetivos y acciones es un aspecto significativo que debe considerarse, en el contexto de políticas como la de cooperación. Las políticas a menudo incluyen objetivos ambiciosos, pero frecuentemente carecen de los recursos necesarios para su implementación. La comprensión de los temas en debate, los foros en los que se discuten y los actores involucrados, así como sus motivaciones, constituye el núcleo de la explicación de por qué la UE actuó en Colombia.

2.3 Una propuesta de análisis teórico

Los enfoques de los BPG y la conformación de agendas han sido reconocidos como adecuados para analizar el estudio de caso sobre el posicionamiento estratégico de la UE en Colombia a través de su PCDE por al menos dos razones fundamentales. En primer lugar, debido a la complejidad y diversidad del apoyo europeo en el país andino, así como a la evolución de este a lo largo del periodo considerado en la investigación. En segundo lugar, por la ambiciosa intención de promover la paz como un objetivo primordial a alcanzar mediante la cooperación internacional, movilizando para ello a diversos actores internacionales.

A nivel global, las BPG representan una de las aspiraciones más ambiciosas de la humanidad, dado que no solo implican un elevado grado de complejidad que dificulta su análisis objetivo, sino que también requieren de una cooperación internacional que involucra a actores provenientes de diversos sectores, cada uno con sistemas de valores distintos. Esta colaboración se ve aún más obstaculizada por las diferencias en la percepción de los problemas denominados "*wicked*", lo que incrementa los desafíos para generar un debate constructivo, proponer soluciones consensuadas y lograr una acción colectiva efectiva.

Ambición y complejidad son, por tanto, dos elementos que se extraen del análisis realizado y expuesto en este capítulo. Los BPG representan una aspiración casi utópica para los actores y los seres humanos donde promover sociedades pacíficas en las que los conflictos se superen mediante la participación democrática y sin recurrir a la violencia, o lograr cero emisiones de Co2 reduciendo la contaminación y asegurando al mismo tiempo las actividades económicas, por último, lograr una estabilidad financiera mundial que evite las crisis macroeconómicas son tres ejemplos de BPG. Sin embargo, estas «utopías» son prácticas útiles para crear una base compartida de trabajo, fijando objetivos e indicadores para intentar alcanzarlos.

La complejidad de estos problemas radica no solo en la alta interdependencia con otros desafíos, sino también en la pluralidad de actores involucrados, lo que resulta en una falta de consenso sobre la definición misma del problema. Este último aspecto varía según la perspectiva adoptada y el actor en cuestión, en este caso, dependiendo de la institución europea que se considere. La divergencia en torno a la caracterización del problema, un rasgo distintivo de los "*wicked problems*", dificulta significativamente la provisión de BPG.

Esta complejidad hace que la búsqueda de una solución sea ardua y al mismo tiempo

ambiciosa. Toda política pública que pretenda perseguir objetivos más o menos ambiciosos necesita establecer prioridades en una agenda política, y es aquí donde surgen los conflictos y las diferentes visiones de las agendas. La complejidad del esquema europeo de toma de decisiones se presta como ejemplo para el estudio del posicionamiento estratégico de la UE. En efecto, dependiendo del momento histórico de referencia o del actor llamado a intervenir, las respuestas pueden variar, siguiendo diferentes caminos y trayectorias.

La gestión de las prioridades y cómo cambian es el estudio de la conformación de las agendas. Para ello se hace referencia al enfoque de creación de sentido. Dicha interpretación es crucial para comprender el comportamiento de la UE, entendida como el conjunto de instituciones que la integran y las personalidades democráticamente electas que la gobiernan, las cuales tienen el mandato de respetar y reflejar los intereses y expectativas de sus ciudadanos.

El estudio de los actores (instituciones europeas), el análisis del problema (sus marcos de interpretación), y las propuestas de solución (proyectos de cooperación), constituirán así las modalidades operativas para articular el enfoque de BPG, centrado principalmente en la paz y la seguridad, con la conformación de la agenda de las instituciones europeas en Colombia.

Capítulo 3 – Los estudios de paz y seguridad en la agenda de desarrollo

3.1 El papel de los valores en la disciplina de estudios de paz

Las conversaciones filosóficas de los grandes pensadores a lo largo de la historia han gravitado en torno al concepto de paz y las estrategias para conseguirla, desde la antigua Grecia y Roma hasta nuestros días. Dentro de las RRII la paz ha sido tema recurrente en publicaciones, obras filosóficas, tratados internacionales y modelos de confederaciones. La paz es un elemento central de las relaciones humanas y según Bobbio (1975: 199), la filosofía política en la era moderna a menudo se ha centrado en la guerra, negando la existencia de una gran filosofía de la paz. De acuerdo con Bobbio (1975: 197) el término "paz" posee un profundo contenido emocional. Al pronunciarlo, no solo se enuncia una palabra, sino que se declara y se defiende un valor de gran importancia, considerado como "*altamente deseable y recomendable*". La paz genera un gran entusiasmo, y la disciplina de los estudios de paz (*peace studies* en inglés) es relativamente reciente, habiendo surgido a finales de la década de 1950.

El inglés Kenneth Boulding fue uno de los fundadores y teórico más importante de la disciplina. Gracias a sus contribuciones nació, en 1957, en Estados Unidos, el *Journal of Conflict Resolution*, que trataba precisamente el tema de la paz desde un punto de vista científico multidisciplinar de las ciencias sociales. Boulding, economista de profesión, ilustra en su obra el camino que conduce a la paz estable (*stable peace* en inglés). Según la teorización de Boulding (1987), el punto de partida de la historia de la humanidad es una guerra estable (*stable war* en inglés) que provoca altos costos sociales, económicos y políticos. La situación de inestabilidad provoca sufrimiento y permite a la vez una serie de intervalos o breves treguas de paz. Estas interrupciones transforman la guerra en un fenómeno inestable (*instable war* en inglés) lo que permite hablar de una paz instable (*instable peace* en inglés) cuando las treguas de paz aumentan constantemente. La paz estable, el último paso según Boulding, no es una utopía, aparece por ejemplo en Escandinavia después del final del conflicto entre Suecia y Dinamarca a mediados del siglo XIX o incluso en América del Norte entre los Estados Unidos y Canadá en 1870. En Escandinavia, tierra de paz estable según Boulding, llegarán las mayores contribuciones a la disciplina de los estudios de paz.

Según Johan Galtung (1964), intelectual noruego fundador en 1964 del *Journal of Peace Research*, la investigación científica no ha de centrarse únicamente en los conflictos armados. Las investigaciones sobre la paz centran sus esfuerzos en estudiar nuevas formas de reducir la violencia y promover la integración social. Los conflictos

y los esfuerzos para mantener la paz son fundamentales para el análisis en esta disciplina, pero no son los únicos temas que la conforman. Galtung (1996: 16) reconoce explícitamente la importancia de los valores en los estudios de paz apoyando las siguientes tesis:

1. sin valores los estudios de paz se convertirían en estudios sociales en general. Los valores son, por lo tanto, un carácter distintivo y reconocible de los estudios por la paz;

2. el valor central, la paz, debe definirse, pero no exhaustivamente considerando que las definiciones estrechas pueden conducir a respuestas estrechas en términos de acciones de paz;

3. el conocimiento del valor es un aspecto distinto de su posesión y defensa. El autor sostiene que es posible conocer el valor de la paz sin ser una persona pacífica o sin creer en ella;

4. es necesario un consenso mínimo sobre los valores, pero no se recomienda un acuerdo total, ya que puede conducir a soluciones inequívocas y a la promoción de una verdad única;

5. se rechaza la objetividad. La objetividad pura no existe porque los hechos sociales son subjetivos y deben centrarse en la comunicación explícita, que conduce al diálogo, al debate y a la comparación.

Los valores asumen un significado único y central en la investigación de paz si se considera que esta tiene que dedicarse a identificar y deconstruir los denominados muros senti-mentales identificados según Reychler (2006: 5) como "*las teorías, suposiciones, expectativas, actitudes, sentimientos, tabúes, creencias, normas y principios que se interponen en el camino de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Es importante identificarlos y desmantelarlos*".

Vínculos y dinámicas de la paz positiva y negativa

Galtung (1964), en su editorial en el primer número del *Journal of Peace Research* distingue dos conceptos de paz: la paz negativa y positiva. La paz negativa es el simple producto de la ausencia de un conflicto mientras que la paz positiva es el resultado de la integración humana en su totalidad. El cese al fuego en un conflicto en un determinado momento histórico puede ser considerado un ejemplo de paz negativa

mientras que la promoción de un Acuerdo de Paz duradero refleja la característica de la paz positiva[27]. La confrontación entre los dos conceptos traerá un amplio e interesante debate ideológico entre los años sesenta y setenta. El concepto de paz positiva definida por Galtung, antes como integración de la sociedad humana (1964) y luego como ausencia de violencia estructural (1969) se difundió y encontró terreno fértil en la disciplina estimulando el debate y nuevas teorías (Trifu, 2018). En su primera formulación recibió críticas por parte de Kenneth Boulding y Herman Schmid que remarcaron cómo esta definición carecía de elementos concretos y de viabilidad dada la imposibilidad de realizar esta condición (Trifu, 2018).

El Institute for Economics & Peace (IEP) considera la paz positiva como "*las actitudes, instituciones y estructuras que crean y sostienen sociedades pacíficas*" (Institute for Economics & Peace., 2022: 4). La paz positiva se concibe de esta forma como un sistema compuesto por ocho pilares que interactúan y se refuerzan mutuamente el uno con el otro. Los pilares son el funcionamiento de las instituciones (I), el entorno empresarial sólido (II), bajos niveles de corrupción (III), altos niveles de capital humano (IV), el libre flujo de información (V), las buenas relaciones con los vecinos (VI), la distribución equitativa de los recursos (VII) y el respecto de los derechos humanos (VIII). Fortalecer los pilares, especialmente en los países frágiles, significa construir una consolidación de la paz positiva. "*La paz positiva describe el entorno óptimo para que florezca el desarrollo humano*" (Institute for Economics & Peace., 2022).

El IEP publica el Índice de Paz Global (IPG) que considera tres parámetros para medir la paz de 163 países. El primer parámetro considera seguridad y protección de la sociedad (incluye tasas de homicidios, nivel de delitos violentos, número de personas en prisión, impacto del terrorismo. El segundo analiza conflictos nacionales e internacionales (número de conflictos, muertes en batalla, relaciones con los países vecinos). Finalmente, el tercero se basa en la militarización (Porcentaje del PIB destinado al gasto militar, volumen de importación y exportación de armamento, y cantidad de armas en posesión).

[27] Los dos conceptos no se asocian solo a una dimensión temporal, la paz negativa también puede considerarse una estrategia a largo plazo. Un ejemplo es la estrategia de los Estados Unidos en Colombia con la adopción del Plan Colombia.

Gráfico n.º 6 - Elementos que contribuyen a la paz positiva: Institute for Economics and Peace 2022.

Jarstad y otros (2019: 4), a pesar de la contribución del IPG han criticado el número de factores utilizados como componentes vitales para la promoción de la paz, que debería detenerse y explicarse en un número más limitado y detallado de factores. Una definición alternativa al concepto de paz positiva fue presentada por Muñoz (2001) y el Instituto de Investigación de la Universidad de Granada. Teniendo en cuenta que la paz positiva podría ser identificada como paz "total" o "perfecta" en donde no se produce ningún tipo de violencia, esta definición resulta utópica. El análisis de Muñoz (2001) conduce a la exigencia de analizar una paz "imperfecta", que ayuda y estimula la movilización de recursos, con el fin de mejorar las acciones y propuestas hacia soluciones pacíficas y nuevas ideas para la resolución de conflictos. Este concepto representa una "*vía intermedia entre el utopismo maximalista y el conformismo conservador*". Según Muñoz (2001), la paz imperfecta se compone por todas las experiencias, exitosas o fracasadas, en las que se ha intentado regular el

conflicto con medios pacíficos. La imperfección según Muñoz (2001: 3), "*nos ayuda a reconocer las prácticas pacíficas allá donde ocurran y nos ayuda a planificar unos futuros conflictivos y siempre incompleto*s". Así pues, para aproximarse a la paz es necesaria una aproximación "multi-inter- transdisciplinar" que no sea excluyente. Desde las distintas disciplinas como sociología, antropología, psicología, biología, entre otras es necesario trazar un campo "transdisciplinar de la paz" (Muñoz, 2001).

Los estudios de paz se centraron también en el papel que desempeña la violencia como obstáculo a la paz. Pensar en la paz como el resultado de una situación libre de violencia (paz negativa) permite estudiar la violencia con el fin comprender los factores que impiden el logro de la paz y para definir la amplitud del concepto.

Tabla n.° 2 - Dimensiones de la violencia: Galtung 1990.

Tipo de violencia	Concepción de paz
Personal	Negativa
Estructural	Positiva

La violencia personal, cometida por un sujeto hacia otro, y la violencia estructural, o sea la que proviene de la política, la represión, la economía y la explotación de un acuerdo de libre comercio (ADLC) (Galtung, 1996: 2) sirven para aclarar la diferencia entre paz positiva y negativa. Una extensión del concepto de violencia conduce a un concepto extendido de paz (Galtung, 1969: 183). Galtung (1969: 168) rechaza el concepto estrecho de violencia que indica que es la incapacidad somática o la privación de la salud. El autor individualiza seis dimensiones y distinciones de violencias:

- Violencia física y psicológica que se manifiesta tanto de manera física, causando daños corporales y psicológicos que afectan la salud mental y emocional de las personas.

- El castigo frente a la recompensa. En el enfoque negativo, se utiliza el castigo para corregir comportamientos indeseados, mientras que en el enfoque positivo se prefiere la recompensa para fomentar comportamientos deseables.

- La naturaleza del objeto de la violencia, que no siempre requiere un daño físico evidente. La mera amenaza del uso de la violencia constituye un acto violento, ya que genera miedo y coacción, incluso si no se produce un daño físico.

- Actor de la violencia donde esta puede ser cometida por individuos o grupos de personas, lo que se denomina violencia personal o directa. En cambio, cuando es difícil identificar a un culpable concreto, se trata de violencia estructural o indirecta, que está integrada en las estructuras sociales y económicas y afecta a personas de manera sistemática.

- Presencia o ausencia de intencionalidad donde la violencia intencional se caracteriza por acciones deliberadas para causar daño, mientras que la ausencia de intencionalidad se refiere a situaciones donde el daño es un efecto secundario no deseado de otra acción.

- Violencia manifiesta y latente, donde la primera es aquella que es observable, medible y cuantificable, como agresiones físicas visibles. Por otro lado, la violencia latente es más difícil de detectar, puede no ser inmediatamente observable, y puede surgir de manera esporádica.

Galtung (1990) introdujo años más tarde un tercer concepto, la violencia cultural, compuesta por aquellos aspectos de la esfera simbólica de nuestra existencia. La religión, la ideología, el lenguaje, el arte, las ciencias empíricas y las ciencias formales (lógica y matemáticas) pueden ser utilizadas para justificar o legitimar la violencia directa o la violencia estructural (Galtung, 1990: 291). La violencia cultural se agrega a las dos macro categorías anteriores y junto a ellas forman el llamado "triángulo de la violencia". En este triángulo la violencia comienza desde cualquier ángulo y se propaga hacia otros. En oposición se establece el "triángulo de la paz", un triángulo virtuoso que permite trabajar en tres dimensiones para lograr la paz cultural, directa y estructural (Galtung, 1990: 302).

De acuerdo con Wulf (2020), para superar esta violencia es necesaria una verdadera educación para la paz que pueda sensibilizar a las comunidades para construirla desde abajo y, de esta manera, responder a la violencia estructural a través de acciones directas dirigidas a enfrentar y comprender las dimensiones de la propia violencia, promover la diversidad e incluir aspectos del desarrollo sostenible.

La paz como bien público global

Considerar la paz como un BPG implica reconocer los elementos de la paz positiva, donde la cooperación y el diálogo se convierten en los medios más efectivos para alcanzarla, a diferencia de la paz negativa. Asimismo, es fundamental prevenir y evitar las condiciones que conducen a la guerra, ya que estos enfoques están

intrínsecamente vinculados; promover la paz y evitar comportamientos que puedan agravar el conflicto son procesos interdependientes que deben ser abordados simultáneamente para garantizar un entorno de estabilidad (Møller, 2007).

Una paz definida como BPG reconfigura las responsabilidades para su logro, desplazándolas de un actor en particular hacia la totalidad de la comunidad humana. Este enfoque abarca todos los niveles de gobernanza, imponiendo obligaciones no solo a las comunidades locales o regionales afectadas por el conflicto, sino también a la comunidad internacional en su conjunto. Quemada y Sales (2005: 35) reconocen que la paz puede considerarse como un BP porque "*cuando existe, todos los ciudadanos de un país pueden disfrutarla, y su disfrute por parte de la población agrícola no disminuye los beneficios que obtiene de ella la población urbana*". Esta noción de la paz como un BP permite delimitar el concepto, entenderlo y, al mismo tiempo, pensar en mecanismos, herramientas y acciones para promoverla estimulando la cooperación internacional.

En síntesis, la paz positiva es más que la ausencia de la violencia, es un proceso multidimensional que para lograrse requiere la reducción de la violencia estructural y cultural, así como de la violencia directa (Shirley, 1999: 82). El concepto de paz negativa resultó particularmente exitoso en los Estados Unidos mientras que en Europa las perspectivas y la teorización de la paz positiva penetraron más fácilmente (Harto de Vera, 2016: 130). Los orígenes y el recorrido de la disciplina ilustran que la escuela norteamericana del *Journal of Conflict Resolution* y la escandinava *Journal of Peace Research* han aportado una inmensa contribución y un impulso para investigar los temas de la paz. Algunos investigadores han analizado el trabajo y los contenidos de estas dos prestigiosas revistas mostrando que entre los primeros volúmenes se señala que el concepto de paz negativa estaba en el centro de los estudios junto con la investigación sobre conflictos internacionales. A lo largo de los años, sin embargo, el concepto de paz positiva ha ganado importancia al crecer junto con el estudio de las guerras civiles (Gleditsch, Nordkvelle & Strand, 2014). De acuerdo con el aporte de Reychler (2006) la investigación de paz, para seguir evolucionando, debe necesariamente (I) ampliar sus horizontes, fortaleciendo los diversos factores que constituyen la paz, abarcando una gama más amplia de elementos y perspectivas; (II) entender mejor la arquitectura de la paz, comprendiendo en profundidad los componentes estructurales de la paz para poder reforzarla y replicar sus buenas prácticas, adaptándolas a las diferentes realidades locales; (III) mejorar la sinergia y los procesos de aprendizaje, fomentando la colaboración y el intercambio de conocimientos para inspirar continuamente nuevas y creativas soluciones a los desafíos de la paz; (IV) abordar la inseguridad y la incertidumbre, manejando

eficazmente la inseguridad y la incertidumbre que caracterizan los contextos donde se llevan a cabo.

Los cuatros retos señalados son complejos y necesarios para el futuro de la disciplina en cuanto a elaborar y ofrecer contribuciones reales, no sólo teóricas, aumentando la calidad de las soluciones propuestas para la gestión y superación de conflictos y la búsqueda de esa paz positiva que parece hoy en día utópica e inalcanzable. Jarstad et al. (2019) proponen un nuevo marco de referencia que considera tres enfoques diferentes para abordar la paz[28]: la paz como una condición, una red de relaciones y un conjunto de ideas son tres posibles enfoques para adoptar.

El enfoque que considera la paz como una situación o condición en un territorio específico se basa en la seguridad y el orden político. Los dos elementos se ajustan a las particularidades de cada territorio centrándose en la seguridad, definida como la ausencia de violencia o miedo, la libertad de movimiento y la certidumbre en el futuro. El orden político, por su parte, se refiere a las instituciones y normas destinadas a la gestión de conflictos, la tolerancia y la libertad de opinión, la legitimidad del sistema político y la forma de gobierno.

Por otro lado, el enfoque que entiende la paz como una red de relaciones pone énfasis en los actores y sus características, y analiza las interacciones y conductas basadas en la no dominación, la deliberación y la cooperación; las actitudes subjetivas hacia los demás, como el reconocimiento y la confianza mutua; y las ideas sobre las relaciones, como la convivencia y las buenas relaciones interpersonales.

Finalmente, considerar la paz como un conjunto de ideas o discursos implica investigar cómo las personas conceptualizan y entienden la paz (Jarstad et al., 2019: 13). Según los autores, estos tres enfoques pueden emplearse de manera independiente en un estudio empírico, adoptando una definición integral que considera las especificidades no solo de los lugares y los sujetos, sino también de los valores y las creencias.

La paz, independientemente del enfoque que se considere, es indiscutiblemente un factor que aporta beneficios a las comunidades, impulsando el bienestar y el desarrollo. Este beneficio, de naturaleza global, tiene un impacto concreto no solo en las relaciones internacionales entre los Estados, sino también a nivel local entre los

[28] La propuesta quiere superar e ir más allá de las formas tradicionales de entender la paz asociadas a adjetivos como negativa, positiva, y otros, porque consideran que este enfoque es de poca utilidad para tratar todas las dimensiones que afectan a la construcción de la paz.

individuos dentro de sus propias comunidades, lo que permite clasificar la paz como un BP. Además, el hecho de su alcance global la hace practicable como un BPG. Su inclusión y beneficio universal para todas las comunidades, junto con el concepto de responsabilidad compartida para alcanzarla, permite integrar la paz en una serie de componentes como derechos humanos fortalecimiento de instituciones y distribución de recursos entre otros, que se refuerzan o debilitan mutuamente según el caso.

La ONU y la inclusión de la paz en la agenda global

Las teorías de paz desarrolladas en la disciplina de los estudios de paz han influido en el trabajo de las organizaciones internacionales, que han encontrado en conceptos y trabajos teóricos una base para su labor práctica en el campo de la diplomacia y la resolución de conflictos. En particular, al analizar el trabajo de la ONU, es posible identificar elementos en común con las teorías promovidas por Galtung. Si la paz positiva implica un enfoque integrado que considera las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales de los conflictos, la ONU también ha adoptado un enfoque multidimensional hacia la paz y la seguridad, integrando esfuerzos diplomáticos, humanitarios, de desarrollo y de mantenimiento de la paz.

La ONU se ha destacado en este contexto como la organización internacional por excelencia que trata de poner en práctica estos ideales de paz en contextos de guerra. Asimismo, su participación y liderazgo en operaciones de paz ha contribuido significativamente al desarrollo de la doctrina internacional, destacándose en áreas como la diplomacia preventiva, la consolidación y el mantenimiento de la paz, y la implementación del principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P). La paz y la seguridad forman parte de la acción de la ONU[29] porque su principal objetivo es el

[29] Esta función es desempeñada primariamente por el Consejo de Seguridad, que tiene el poder de determinar la existencia de la amenaza, intervenir mediante recomendaciones y ejercer "*la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional*" (Naciones Unidas, 1945). La Carta de la ONU en este contexto es una herramienta de derecho internacional vinculante para los Estados miembros que la firmaron en 1945 y revisaron en 1963, 1965 y 1973 que contiene disposiciones al respecto. Las secciones que tratan la paz son el capítulo VI denominado arreglo pacífico de controversias, y capítulo VII denominado acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. La negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección son herramientas a disposición de la ONU. Si el Consejo de Seguridad solicita la intervención, todos los miembros se comprometen a poner a disposición sus capacidades y recursos. El Comité de Estado Mayor es el órgano encargado de coordinar las fuerzas armadas y responde directamente al Consejo de Seguridad. Una debilidad de este sistema es que los procedimientos de votación del Consejo de Seguridad, que contienen el poder de veto de los cinco miembros permanentes, pueden paralizar el debate y conducir a la inacción. El artículo 27 de la Carta indica que: "*las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros,*

mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Naciones Unidas, 1945). De acuerdo con Zerbe (2019), el significado del concepto de construcción de paz (*peace-building* en inglés), evolucionó con los años gracias a los cambios producidos en las relaciones internacionales. Después de la segunda guerra mundial se han producidos varias etapas que se denominaron generaciones construcción de paz"[30]. Un punto de inflexión se produjo en el 1992 con la aprobación de la Agenda para la Paz de 1992, una agenda que contribuyó enormemente a la identificación y diferenciación de las características de cada uno de los conceptos utilizados hasta entonces para la creación y el mantenimiento de la paz como la diplomacia preventiva (*preventive diplomacy* en inglés) la construcción de la paz, el mantenimiento de la paz *(peace-keeping* en inglés) y la construcción de la paz en la etapa del post conflicto.

El sistema de la ONU carecía de la capacidad necesaria para movilizar recursos adecuados y coordinar eficazmente todos sus órganos en la resolución de conflictos antes de la implementación de la Agenda por la Paz (Secretario General, 1992: 23) El

incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes". Para superar este impedimento en 1950 se adoptó el principio "Unión pro-paz" por la resolución 377 A (V). Según lo dispuesto por la resolución, si el Consejo de Seguridad por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes no cumple con su responsabilidad de mantener la paz, toca a la Asamblea General examinar el asunto y superar rápidamente la inmovilización en la solución de conflictos por parte del Consejo de Seguridad. A pesar del gran potencial de este principio su uso ha sido muy moderado y desde su creación se adoptó solo doce veces en aproximadamente setenta años. Una de las razones de su no difusión es que su uso frecuente debilitaría la posición del Consejo de Seguridad en general y de sus miembros permanentes que podrían ser anulados en sus decisiones por otros (Zerbe, 2019).

[30] Primera Generación: la guerra fría y el mundo dividido en dos grandes bloques conducen a una concepción de *peace-keeping* que prevé la participación e intervención en un país donde el conflicto tiene lugar a través del envío de observadores imparciales: acciones de monitoreo de cese al fuego. Un ejemplo es el caso del Líbano. Segunda Generación: con la caída del muro de Berlín y la afirmación de un mundo unipolar, el *peace-building* incluye asistencia y apoyo económico con el objetivo de promover la transformación institucional de los Estados fallidos y en conflicto. El Salvador en América Central y Mozambique en África son dos ejemplos. Tercera generación: se pone más énfasis en los conflictos internos y la acción de *peace-enforcement* se centra en el uso de la fuerza, envío de ayuda humanitaria, protección de los civiles y desarme. Ejemplo en Congo y Sudan. Cuarta generación. En esta etapa la ONU trabaja de manera conjunta con actores regionales como la UE, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Africana en las crisis de Bosnia y Mali. La Agenda define la *preventive diplomacy* como la "*acción para evitar disputas entre las partes y evitar que las existentes se conviertan en conflictos limitando la propagación de estos últimos cuando ocurran*"; el *peace-building* como "*una acción para llevar a las partes hostiles a un acuerdo, esencialmente a través de medios pacíficos como previsto en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas*"; el *peace-keeping*, es "*el despliegue de las Naciones Unidas en el campo, con el consentimiento de todas las partes interesadas y con la participación del personal militar y/o policial y civiles de las administraciones de las Naciones Unidas*" y "*El mantenimiento de la paz es una técnica que amplía las posibilidades tanto para la prevención de conflictos como para la construcción de la paz"*; finalmente con la construcción de la paz en la etapa del post conflicto (*post-conflict peace-building-action*) se pretende "*identificar y apoyar las estructuras que tienden a fortalecer y solidificar la paz a fin de evitar una recaída en el conflicto*" (Secretario General, 1992: 11).

informe Brahimi[31], publicado en el año 2000, marcó un punto de inflexión al solicitar una reforma profunda del sistema, instando a la creación de una oficina dedicada al apoyo de la paz para afrontar los desafíos del nuevo siglo con una arquitectura organizativa renovada[32] (Asamblea General, 2000). En la práctica, las dificultades políticas para hacer frente a graves crisis como Kosovo, Somalia, Bosnia y Ruanda sentaron las bases para el desarrollo de un nuevo tipo de enfoque y metodología de trabajo. A finales de los años noventa la comunidad internacional estaba profundamente dividida: si intervenir o no intervenir cuando se producían graves violaciones de los derechos humanos.

En este contexto, la R2P[33] se aprobó y tenía como objetivo combatir la inacción de la comunidad internacional frente a eventos importantes como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y los conflictos étnicos (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001). Con la R2P las acciones de monitoreo y observación de las normas relativas a los derechos humanos se consideran herramientas importantes para el mantenimiento de la paz[34]. La moderna arquitectura ONU en temas de construcción de paz son el resultado de la combinación de tres actores: la Comisión de Consolidación de la Paz, la Oficina de Soporte y el Fondo para la Consolidación de la Paz[35]. En 2016 se llevó a cabo la primera

[31] Según el informe Brahimi, los seis elementos que forman parte del *peace-building* son la reincorporación de los excombatientes (I), el fortalecimiento de las instituciones y de la justicia (II), la garantía de los derechos humanos (III), la asistencia técnica en varios sectores como educación, salud, participación democrática etc. (IV), la promoción y formalización del empleo (V) y la reconciliación (VI) (Asamblea General, 2000: 3)

[32] En 2005 se crea la arquitectura de la ONU de paz, con diversas instituciones encargadas de asesorar al Consejo de Seguridad, a la Asamblea Nacional y al Consejo Económico y Social sobre la paz y la seguridad internacional.

[33] El Gobierno de Canadá anunció, en septiembre de 2000, la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, que fue la autora del informe R2P.

[34] La R2P se restringe exclusivamente a cuatro crímenes: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. No abarca otras amenazas significativas como el cambio climático o los golpes de Estado. Esta doctrina se basa en dos principios fundamentales: 1) la soberanía del Estado conlleva la responsabilidad de proteger a su propia población; y 2) la comunidad internacional tiene el deber y la responsabilidad de prevenir, intervenir y reconstruir cuando una población sufre daños graves debido a conflictos internos, represión o el colapso del Estado.

[35] La nueva arquitectura trae fundamento jurídico de la resolución A/RES/60/180 de la Asamblea general. La Comisión de Consolidación de la Paz es un órgano asesor intergubernamental, establecido por la resolución, que agrupa los agentes interesados para trabajar en la consolidación de la paz. La Comisión centra su acción en el fortalecimiento o en la creación, dependiendo del contexto, de las instituciones en la formulación de recomendaciones e información con el objetivo de mejorar la coordinación entre los actores involucrados (Asemblea General, 2005:2). Es importante remarcar que en los trabajos de la Comisión participan distintos actores, entre los cuales encontramos los países financiadores del proceso de *peace-building* y otras instituciones multilaterales y los representantes del país examinado donde el conflicto ocurre. Las decisiones en todos los niveles se toman a través del consenso.

revisión de la arquitectura de paz de la ONU con el fin de expandir las funciones de la nueva Comisión, asegurando un apoyo político tanto a las instituciones de la ONU como a los países afectados por conflictos, a través de una plataforma creativa para el desarrollo y la compartición de buenas prácticas con el objetivo de lograr una consolidación efectiva de la paz (Asamblea General, 2016: 5). Las otras dos componentes de la reforma son la creación de la Oficina de Soporte y el Fondo para la Consolidación de la Paz[36]. En conclusión, a partir de 2016, el concepto del sostener la paz (*sustaining peace* en inglés) se afirmó como un nuevo principio más integral y transversal de la arquitectura de paz.

Según Freeman (2018), sostener la paz implica trabajar y aspirar a la paz utilizando múltiples herramientas en varias fases desde la prevención hasta el trabajo posterior al conflicto como un "continuum". En 2020 con la última revisión[37] del sistema ONU la arquitectura de consolidación de la paz renovó la perspectiva internacional sobre la paz, haciendo hincapié en la necesidad de políticas que vinculen las agendas políticas, de seguridad y de desarrollo, especialmente en contextos afectados por conflictos y en zonas en transición hacia la estabilidad señaló la OECD (2012: 19).

La contribución de la ONU a los procesos de resolución de paz es un pilar no sólo desde el punto de vista conceptual, sino también desde el punto de vista operativo en los territorios donde proliferan los conflictos armados. La inclusión y el uso de terminologías como construir la paz antes y sostenerla después, considerando los aspectos que las abarcan, hacen referencia a las teorías de los estudios de paz, que conceptualizan una paz positiva construida mediante enfoques multidimensionales y el diálogo entre comunidades. Los estudios de paz se centran en enfoques para prevenir conflictos y resolver disputas de manera pacífica, abordando las causas profundas de los conflictos y proponiendo estrategias para enfrentarlas. De manera similar, las misiones de paz de la ONU y sus esfuerzos diplomáticos están diseñados para abordar las causas de los conflictos y promover soluciones duraderas.

[36] El primero con el papel de sustentar al secretario de la ONU y a la Comisión de Consolidación de la Paz en la coordinación de los trabajos con las otras partes de la ONU, promocionando los partenariados estratégicos. El Fondo para la Consolidación de la Paz es un fondo multianual basado en la contribución voluntaria por parte de los miembros de la ONU con el objetivo de financiar acciones y operaciones del post conflicto (Consejo de Seguridad, 2005: 5).

[37] La revisión se produjo con las resoluciones de la A/RES/75/201 de la Asamblea General y S/RES/2558 del Consejo de Seguridad.

3.2 El aporte de los estudios de seguridad: entre Estados e individuos

La promoción de la paz está profundamente interconectada con el concepto de seguridad. Fomentar la paz no solo supone la ausencia de conflictos armados, sino también la creación de condiciones de prevención de la violencia y aseguren el bienestar de las comunidades. Según Oswald, Arizpe, y Brauch (2020: 237), la seguridad se refiere a "*marcos de referencia, dimensiones personas, y grupos, hechos, áreas, circunstancias y condiciones históricas cambiantes y no solo a las amenazas a la soberanía nacional*". Baldwin (1997) sostiene que el uso de la palabra seguridad ha sido abusado por la academia y la política, sin que se haya prestado mucha atención a su significado. En los últimos años, surgieron múltiples concepciones de la seguridad, influenciadas por el contexto temporal, los actores involucrados y el enfoque de estudio pertinente.

La centralidad de la seguridad en las relaciones entre los estados, las comunidades y las personas destaca su importancia como un valor esencial para medir el bienestar de la sociedad y un objetivo fundamental a alcanzar. Según Oswald, Arizpe, y Brauch (2020: 237) la notoriedad de la seguridad es innegable en las RRII ya que "*la popularidad del prisma de seguridad es (…) el resultado de la creación de un continuo de amenazas y malestar general en el que muchos actores diferentes intercambian sus miedos y creencias en el proceso de hacer una sociedad riesgosa y peligrosa*" (Bigo, 2002: 63). Una aproximación a las distintas teorías de las RRII y sus corrientes puede trazarse a través de los estudios de la seguridad. Los estudios de seguridad "*exploran las condiciones que hacen que el uso de la fuerza sea más probable, y las formas en que afecta a las personas, los estados y las sociedades, y las políticas específicas que adoptan los estados para prepararse, prevenir o participar en la guerra*" (Walt, 1991: 212).

En el ámbito de los estudios internacionales, el análisis de la seguridad en sus múltiples dimensiones ocupó un papel preeminente y central. Durante décadas, las teorías realistas han ejercido una influencia predominante en este análisis, enfocándose en la seguridad nacional, la distribución del poder y los intereses de los Estados como los principales objetos de estudio. Los Estados según estas doctrinas son los principales actores del sistema internacional y por esta razón la atención debe centrarse en sus comportamientos, decisiones e intereses estratégicos orientados a la búsqueda de poder, ejercicio de influencia o mantenimiento de un status quo. Al referirse al realismo y otras corrientes de pensamiento, es fundamental ejercer prudencia. Agrupar a todos los exponentes del realismo bajo una única etiqueta general no considera las diferencias sustanciales dentro de esta corriente. El realismo ha dado origen a diversas sub corrientes, tales como el neorrealismo, el realismo

estructural, el realismo defensivo, el realismo ofensivo y el realismo neoclásico (Sanahuja, Arenal, 2015). Según Baldwin (1997: 10), los componentes neorrealistas interpretan la seguridad como "*uno de los elementos clave en el complejo mundo de las relaciones internacionales representando el objetivo más importante que un Estado puede lograr*".

El realismo estructural destaca la relevancia de las estructuras en sistema internacional. Dentro de este marco, el realismo defensivo enfatiza la supervivencia, la garantía de seguridad y el mantenimiento del status quo como aspectos fundamentales que justifican las actitudes moderadas de los actores internacionales. Por otro lado, el realismo ofensivo subraya la maximización del poder y la influencia internacional como temas centrales que impulsan a los Estados a actuar en el sistema internacional (Peñín, 2015: 79). El realismo neoclásico, explicado por Gideon Rose en su obra *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* pretende superar la concepción de la estructura de Waltz para volver a las consideraciones del realismo tradicional, dejando más espacio para las cuestiones internas de los Estados que de alguna manera influyen.

Las corrientes del realismo ayudaron a promover una diversidad analítica favoreciendo la proliferación de teorías muy distintas respecto a la seguridad (Wohlforh, 2010: 17). En el análisis de Wohlforh (2010: 14-16), se coloca la teoría del equilibrio de poder y del equilibrio de las amenazas, teoría de la ofensiva-defensiva, la teoría de la estabilidad hegemónica, la teoría de la transición de poder y el dilema de seguridad. La teoría del equilibrio de poder sustenta la perspectiva según la cual los Estados fortalecen sus propias capacidades defensivas en respuesta al incremento del poder de otros actores. Este equilibrio resultante favorece la estabilidad y actúa como un mecanismo preventivo frente a conflictos de gran magnitud. Si bien esta teoría clásica centra su análisis en el poder como unidad fundamental, han surgido enfoques teóricos alternativos que se enfocan en las amenazas, ya sean reales o percibidas.

La teoría del equilibro de las amenazas implica que los Estados se contrarresten entre ellos en función de las amenazas o la percepción de las amenazas de los demás. Todo esto, dependiendo de cómo los actores interactúan, conduce al establecimiento de alianzas pacíficas o, por lo contrario, da lugar a guerras. La teoría de la ofensiva-defensiva evidencia la capacidad de un actor de atacar o defenderse puede ser el factor determinante en la guerra. Para la teoría de la estabilidad hegemónica cuando un Estado domina la escena internacional, como Estados Unidos en los últimos treinta años, las relaciones internacionales serán más pacíficas y al revés cuando los actores

buscan espacio se crea un conflicto que puede comprometer la seguridad. La contribución de la teoría de la transición de poder explica las transiciones de poder que ocurren cuando un actor desafía el poder hegemónico. El crecimiento de China y las amenazas percibida por los Estados Unidos en esta última década son un ejemplo concreto del aporte de esta teoría. Finalmente, los estudios que han abordado el dilema de la seguridad, como se ha analizado previamente, influyen y modifican la percepción de la seguridad estatal.

Los enfoques realistas tienen sus raíces mucho antes del establecimiento del modelo westfaliano de Estados. Aunque consideran a los Estados como actores fundamentales en la arena internacional, las teorías realistas buscan explicar o predecir su comportamiento frente a amenazas y conflictos bélicos. Desde Tucídides hasta Hobbes se afirmó que la sociedad se rige por leyes objetivas que se inspiran y coinciden con la naturaleza humana. En su análisis Kolodziej (2005) destaca cómo grandes pensadores clásicos como Hobbes, Clausewitz y Tucídides[38] han contribuido a la definición del dilema de seguridad en una perspectiva universal afirmando que "*el poder, en la arena internacional, es la variable explicativa del comportamiento de los Estados y la fuerza y el poder militar son herramientas para ejercerlo*" (Kolodziej, 2005: 129).

La fragmentación de los estudios de seguridad y la aparición de nuevas perspectivas dentro del realismo se deben al concepto de "dilema de seguridad", término acuñado por John Herz (1950). En el mundo anárquico de las relaciones internaciones, donde

[38] De acuerdo con Kolodziej (2005) el pensamiento que Hobbes desarrolló en su obra más famosa, el Leviatán escrito en el siglo XVII en Inglaterra, tiene el gran mérito de identificar y a la vez definir un problema de seguridad en términos muy amplios asignándole un rol primordial. En otras palabras, la seguridad es considerada como un problema que los seres humanos deben resolver y no pueden ignorar. El estado de naturaleza se caracteriza por Hobbes por una anarquía donde los individuos siguen sus propios intereses, motivaciones y pasiones. Esta condición humana de inseguridad representa un elemento transcendental en el análisis hobbesiano. Si con Hobbes el tema del conflicto rodeaba en torno a los individuos Clausewitz, en su obra *On the war,* aduce que los Estados se sitúan en el centro de este conflicto, un conflicto puro y de cierta manera muy similar al concepto, mencionado en el capítulo anterior, de Kenneth Boulding de la guerra estable. Este conflicto permanente es a la vez utópico porque raramente ocurre entre los Estados. La obra de Clausewitz debe situarse en su contexto histórico, en la Prusia del siglo XIX donde, sin embargo, las guerras estaban presentes, pero en menor medida que en siglos anteriores. Esta mejora en las condiciones justifica su teoría y su gran mérito fue identificar en el Estado, en cuanto legítimo titular del monopolio en su territorio, el dilema de la seguridad como parte central. El tercer autor citado por Kolodziej para explicar el origen de los estudios de seguridad es Tucídides, en particular se hace referencia a su trabajo sobre la Guerra del Peloponeso. Pese a que el significado de esta obra ha sido debatido durante siglos, interpretado según la época, el uso de la fuerza es un factor determinante que predomina en las relaciones sociales entre humanos (o Estados). En consonancia con Kolodziej (2005: 65) Tucídides afirma que" *la fuerza puede negar los esfuerzos para construir relaciones políticas, sociales y económicas entre rivales y neutrales*". A lo largo de los años, las corrientes realistas se han caracterizado por el análisis del comportamiento de los Estados.

hay actores que compiten para obtener o mantener el poder, emerge este dilema que genera inestabilidad y es la justificación a la política de los actores a la hora de perseguir el poder (Peñín, 2015: 79). El concepto del dilema de seguridad se consolidó durante los años de la Guerra Fría. Este dilema se refiere a la situación en la que los Estados, impulsados por el temor a las acciones de otros Estados, la pérdida de influencia en el ámbito internacional o la percepción de amenazas directas, incrementan su seguridad mediante la inversión en armamento y la preparación para posibles conflictos (Wivel, 2019).

El temor a una confrontación nuclear durante la Guerra Fría llevó a un enfrentamiento indirecto en terceros países entre los dos bloques, el soviético y el estadounidense, y fue descrita por Walt (1991) como la "*edad de oro*" de los estudios de seguridad. En esta época, ocurrió una europeización del dilema de seguridad, que posicionaba a Europa como una frontera entre dos modelos de desarrollo político, económico, social y cultural marcadamente diferentes: el occidental y el soviético, donde las dos potencias competían por ampliar sus respectivas esferas de influencia. La europeización del dilema de seguridad tuvo repercusiones a nivel global, ya que ambas superpotencias intentaron imponer sus modelos políticos, económicos y sociales en todo el mundo, especialmente durante la delicada fase de la descolonización. Esta imposición provocó conflictos como los de Vietnam y Afganistán y exacerbó la amenaza nuclear, como se evidenció en la crisis de los misiles en Cuba en 1962 (Kolodziej, 2005). Con la conclusión de la Guerra Fría y el fracaso de la Unión Soviética la seguridad comenzó a ser definida como un concepto complejo, subjetivo y más inclusivo.

La variedad de enfoques ontológicos es una ventaja en los estudios de seguridad, ya que facilita la generación de enfoques innovadores para abordar desafíos (Krickel-Choi, 2022: 3). En este sentido, el liberalismo ha sido la corriente más significativa que se ha opuesto al realismo. Según los teóricos liberales, quienes, al igual que los realistas, consideran a los Estados como el núcleo de las relaciones internacionales, la cooperación y la adopción de enfoques colaborativos para abordar los problemas de seguridad internacional son posibles y deseables. El comercio es una vía para vencer la amenaza de una guerra a gran escala. Uno de los argumentos del liberalismo que refuerza sus postulados teóricos es la referencia a la UE y sus setenta años sin guerras armadas entre los Estados miembros. Sin embargo, esto no ha eliminado la presencia de fenómenos violentos que han debilitado la seguridad interna, como el terrorismo, el narcotráfico y las nuevas amenazas en el ámbito digital. Según Rousseau y Walker (2010: 26 - 28), tres elementos contribuyen a la reducción de las posibilidades de que ocurra un conflicto armado. El primer elemento coincide con la existencia de la

democracia. Para fundamentar esta consideración, los autores Rousseau y Walker se basan en el trabajo de Doyle[39], que sostiene que entre 1700 y 1982 no se registraron guerras a gran escala entre dos democracias. El segundo elemento abarca la interdependencia económica entre los países. La existencia de vínculos económicos estrechos disminuye significativamente la probabilidad de conflictos militares. Por último, la presencia de instituciones internacionales que influyen en la consolidación de la paz y el mantenimiento de la seguridad. Tal como se discutió en el capítulo anterior sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, estas instituciones desempeñan un papel crucial. Además, otras organizaciones, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), también contribuyen significativamente a promover el comercio internacional y la seguridad colectiva.

Examinando las posiciones constructivistas e institucionalistas, Balzac (2010: 58) citando a Smith, observa cómo los constructivistas se han habitualmente situados en contra la ciencia empírica argumentando que son los valores y los comportamientos los que dan forma a las acciones y a los hechos sociales. Esto también se aplica a la seguridad y la percepción de una amenaza, que puede estar influenciada por diferentes motivaciones causando dificultades a la hora de estudiar y analizar el fenómeno adoptando un rigor científico. Incluso los institucionalistas han criticado la visión realista, culpables de descuidar el papel de las instituciones y organizaciones internacionales.

Según Keohane y Martin (1995: 47), la insistencia del realismo en disminuir el papel de las instituciones no explica el papel en el panorama internacional de organizaciones importantes como la UE, la OTAN y las ONU. Para los institucionalistas las instituciones son actores influyentes porque desempeñan un papel de liderazgo en las relaciones internacionales. Estas pueden garantizar un intercambio de información, facilitar la coordinación y la cooperación entre diferentes actores a diferentes niveles (Keohane, Martin, 1995). Un ejemplo es dado por los dos investigadores Keohane y Martin, cuando afirman que no fue la propia OTAN, *per se*, la que impidió la tercera guerra mundial en los años de la Guerra Fría, sino más bien su papel y su influencia en la escena internacional, así como su ejercicio del poder (Keohane, Martin, 1995: 43). En definitiva, los institucionalistas liberales sostienen que las relaciones internacionales están conformadas por una red de actores de distinta naturaleza, en la que los Estados, aunque forman parte de esta red, ya no son los actores dominantes (Kolodziej, 2005: 154).

[39] La obra citada es *Liberalism and World Politics*, publicada en 1986 por Doyle.

En este contexto, es esencial destacar los estudios críticos de seguridad, un conjunto de enfoques que consideran la realidad social y, en particular, la seguridad, como un conjunto de dinámicas sociales susceptibles de análisis objetivo. Las escuelas de Copenhague, Aberystwyth y Paris son las tres escuelas principales que desarrollaron sus teorías y que han producidos importantes innovaciones conceptuales sobre el tema de la seguridad, sobre todo en relación con las nuevas dinámicas de la globalización. La principal teorización de la Escuela de Copenhague es la teoría de la securitización Buzan[40]. La teoría de la securitización constituye una herramienta analítica de gran valor para el análisis de la seguridad (Delkáder Palacios, 2020: 145). Los defensores de esta teoría coinciden en que la securitización implica la percepción de una cuestión urgente que, en un momento u otro, constituye una amenaza para la seguridad. Según observan Floyd y Croft (2011: 168) este enfoque típicamente distingue de manera clara quién realiza la securitización (el actor), qué securitiza (el objeto), y quién experimenta este proceso (el receptor). La denominada escuela de Aberystwyth asigna a la emancipación un papel clave. La ausencia total o parcial de seguridad impide y afecta la emancipación y la libertad de los seres humanos. Entre los exponentes de esta teoría, incluido Ken Booth, se argumenta que elementos como el patriarcado, la etnia y las clases han sido olvidados por los analistas de estudios de seguridad. La seguridad es, por tanto, un elemento clave capaz de garantizar la libertad de todos los individuos, sin discriminación. La crítica a la corriente principal y la inclusión de estos elementos permite adoptar un enfoque más inclusivo que contemple elementos que siempre han sido ignorados por los estudios de seguridad. La escuela de Paris es la única que rechaza una estricta definición de seguridad y por esto se distingue epistemológicamente de todas las demás escuelas (Delkáder Palacios, 2020). De acuerdo con Delkáder Palacios (2020: 150) la escuela de Paris considera la seguridad como un elemento que puede ser politizado. La innovación de este enfoque es que produce una ruptura entre dos campos que tradicionalmente han sido separados: el orden interno y externo. Estos dos campos constituyen un campo transaccional de la seguridad ya que la división entre seguridad interna y externa se vuelve obsoleto (Floyd, Croft, 2011).

¿La seguridad global afecta a la agenda de desarrollo?

La historia de los conflictos, las percepciones de las amenazas y las ideologías se han incorporado en el concepto de seguridad forjando las acciones de los Estados[41]. Al

[40] Desarrollada en el libro Buzan, Waever and De Wilde 1998 *Security - A New Framework For Analysis*.
[41] Rusia considera que la dinámica en las antiguas repúblicas soviéticas son cuestiones de seguridad nacional. Históricamente, incluso después de la caída del Imperio Soviético, Rusia continuó, siempre que fue posible, tejiendo relaciones económicas y políticas con países como Tayikistán, Bielorrusia y

respecto, examinando en concreto el comportamiento y las acciones de los Estados se observa la existencia de una creencia generalizada de que el aumento en el número de armas y de gasto militar suscita un aumento de la seguridad nacional[42]. La base de datos de gastos militares del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) contiene datos muy completos sobre el gasto militar de los países en el mundo.

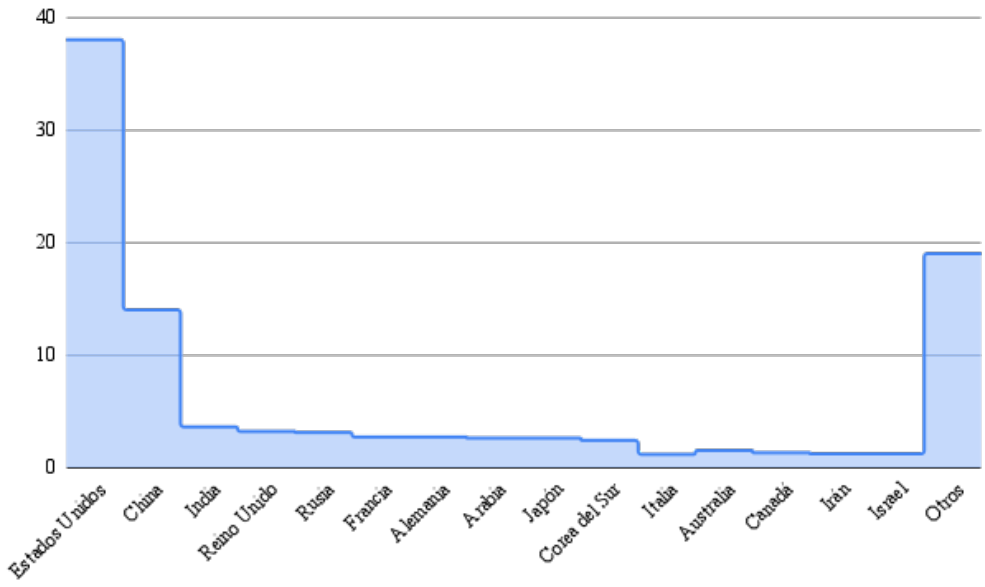
Según el SIPRI, en 2019 se gastaron en el mundo 2,1 trillones de dólares de los cuales el 38% por Estados Unidos, 14% por Cina y luego 3,6% por India. En los diez primeros países se encuentran dos Estados Miembros de la UE: Francia y Alemania, en sexto y séptimo lugar, con aproximadamente 56 mil millones de dólares gastados por año cada uno. Se deduce el dominio incontestable de Estados Unidos en esta clasificación, que gasta alrededor del 4% de su PIB en gastos militares. Según un informe del SIPRI publicado en abril 2022 se evidencia esta tendencia hacia arriba "*el gasto militar global en 2021 fue un 0,7% más que en 2020 y un 12% más que en 2012. Las cinco mayores inversiones militares en 2021"* (SIPRI, 2022). La asignación de fondos para aumentar los armamentos, el personal militar y los servicios de inteligencia es una de las opciones más recurrentes, tanto para garantizar la seguridad dentro de las fronteras internas como para ayudar a otros Estados a obtenerla.

El aumento del gasto público en armamentos es perjudicial para el crecimiento económico y el desarrollo (The Economist, 2022). En el segundo caso, o sea la cooperación con terceros países, es extremamente válido y apropiado para Colombia, que decidió adoptar el plan Colombia propuesto por Estados Unidos para combatir el narcotráfico y eliminar el problema de las drogas.

Georgia por citar algunos. Si esto no era posible, como en el caso de Ucrania, se eligió la opción el conflicto militar. Estados Unidos, después de dominar como potencia hegemónica durante casi 40 años, junto con la URSS, y otros 30 en solitaria, contemplan todas las posibles amenazas a su liderazgo en cuestiones de seguridad nacional. El crecimiento de China y su dominación en los mercados es percibido como una amenaza por las últimas administraciones estadounidense desde Obama a Biden. Para Europa las ambiciones de la Rusia, aún más evidentes con la anexión unilateral de la Crimea en 2014 y la guerra en Ucrania en 2022, son cuestiones de seguridad nacionales. Incluso la explosión de olas migratorias en 2013 que involucró al sur de Europa, en particular por algunos estados como Italia, Grecia y España, ha sido percibida como un peligro para la seguridad nacional.

[42] Este principio contrasta con el enfoque adoptado por las Naciones Unidas (1994), que recuerda cómo la reducción del gasto militar es una tarea importante para perseguir la Paz.

Gráfico n.º 7 - Gastos militares de los quince países del mundo que invierten más en porcentaje: SIPRI 2022.



El concepto de seguridad adquiere diferentes perspectivas en función de la importancia que se le atribuye en un determinado contexto político. Baldwin (1997: 18) conceptualiza tres tipos de enfoques útiles para entender el valor de la seguridad en una agenda política, estableciendo qué valor se le atribuye en un contexto especifico. El primero, denominado enfoque de valor primordial reconoce la seguridad como valor fundamental para una sociedad y como un factor determinante para evitar la anarquía. El segundo, el enfoque de valor central, estima la seguridad como un valor importante en una sociedad sin considerarlo como indispensable o prioritario. Por último, el enfoque marginal, el único que permite dar respuesta al problema de la asignación de recursos limitados según Baldwin ya que siempre se requiere una cantidad mínima de seguridad, como de otros valores. La explicación al aumento de los armamentos es dada, como hemos visto, por el dilema de seguridad, ya que una buena parte de las corrientes realistas considera que el dilema de la seguridad es la principal fuente de conflictos entre los Estados (Wivel, 2019).

En el debate sobre la seguridad de los Estados en las últimas dos décadas, los conceptos de Estados fallidos y Estados frágiles han emergido como centrales en la intersección entre seguridad y desarrollo (Sanahuja, Schünemann, 2012: 11). Los Estados que no pueden asegurar su propia seguridad se denominan comúnmente Estados Fallidos, según Kolodziej (2005: 129) "*entidades que son incapaces de proporcionar orden básico y seguridad, los atributos principales de una estadística*

soberana". Semejante a un Estado fallido es un Estado frágil, o sea una entidad incapaz de garantizar su propia seguridad nacional y, por lo tanto, representa una amenaza no solo para sí mismo sino también para los demás, ya que puede ser un lugar donde los grupos terroristas o los grupos armados puedan establecer sus propias bases para llevar a cabo ataques a una escala no solo local sino también regional o global. Como afirman Sanahuja y Schüneman (2012: 52) "*el término Estado frágil se convirtió en sinónimo de amenaza para la seguridad nacional y/ o global, esta última en la medida que se entiende como la agregación de las seguridades" nacionales*".

El término "Estados frágiles" se ha empleado en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Según los datos más recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2022a), en 2016 esta categoría recibió aproximadamente el 65.5% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel mundial. El Fondo por la paz (*Fund for Peace en inglés)* [43] con los últimos datos publicados en 2022 a nivel mundial muestra que Myanmar, Afganistán, Burkina Faso, Haití y Líbano son los Estados denominados frágiles[44].

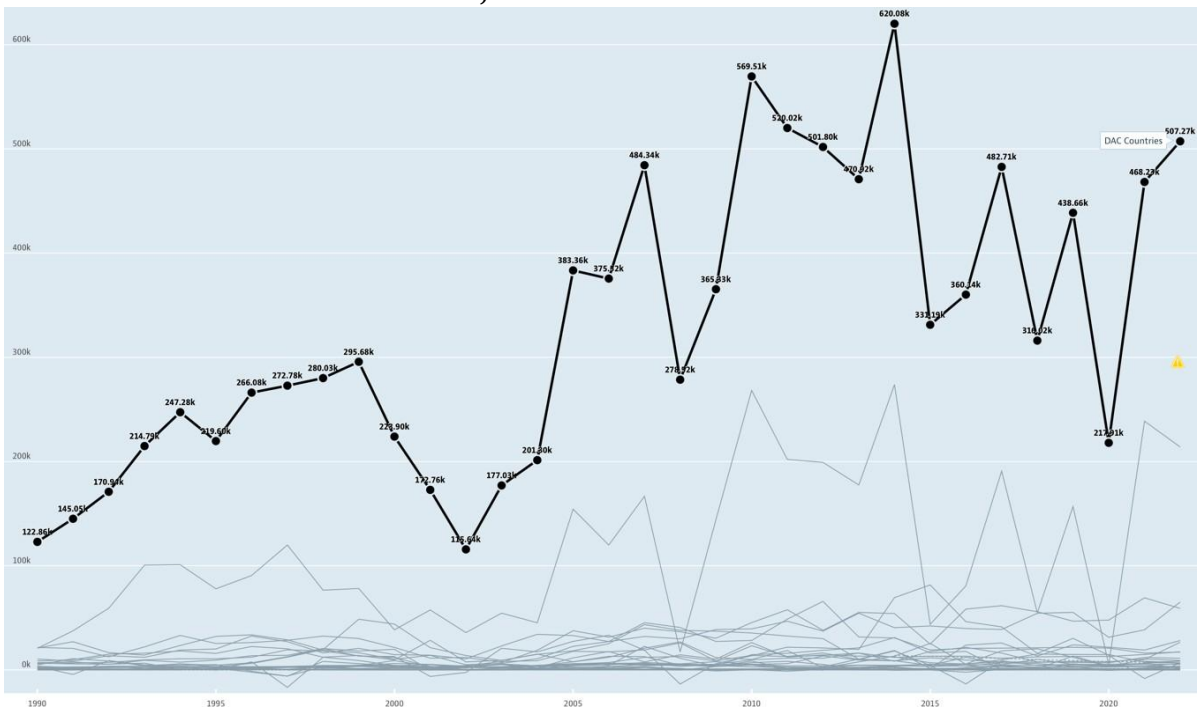
En el contexto de Estados frágiles y fallidos, el concepto de seguridad se vincula al desarrollo y a la agenda de desarrollo mediante lo que se conoce como "securitización de la ayuda", iniciada en 2001, tras los ataques terroristas y la invasión de Afganistán. Esto llevó a un aumento de los fondos destinados a la AOD, conocido como securitización de la ayuda. Conforme con Brown, Grävingholt y Raddatz (2016) en la UE, Estados Unidos y Canadá se elaboraron nuevas narrativas que se sustentan en la fragilidad de los Estados y en la necesidad de un enfoque integral para responder a esa fragilidad[45].

[43] El Fondo por la Paz es un centro de investigación norteamericano, publica cada año el Índice de Estados fallidos.

[44] Los golpes de Estado, como los ocurridos en Afganistán y Myanmar, los asesinatos en Haití, y la crisis financiera y política en el Líbano, destacan como factores principales de esta fragilidad. Estos eventos no solo afectan la seguridad interna de los países involucrados, sino que también tienen repercusiones a nivel global, dado que numerosas organizaciones criminales y terroristas frecuentemente encuentran refugio en entornos caracterizados por instituciones frágiles.

[45] Si se observan de cerca la situación de Estados frágiles a menudo nos encontramos en conflictos armados, internos o externos, como pasa en Afganistán, Sudan del Sur, Siria, Yemen. Es en estos territorios donde la debilidad de las instituciones y la presencia de organizaciones terroristas pueden socavar o amenazar la seguridad nacional o humana.

Gráfico n.º 8 - Total de flujos oficiales y privados de los países del DAC en millones de dólares de Estados Unidos., 1990 – 2022 – Fuente OECD 2024.



Se observa en el gráfico, desde 2001 los flujos financieros han aumentado drásticamente. De acuerdo con Sanahuja y Schüneman (2012: 33), la securitización de temas como la ayuda al desarrollo sirvió a los intereses particulares de los países donantes para lograr objetivos de seguridad. Según Corral et al. (2020), los conflictos armados y la fragilidad de un Estado son barreras para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030. Factores que causan esta fragilidad son la debilidad del contexto institucional, la presencia en el territorio de fuerzas armadas paramilitares, guerrillas u otros movimientos terroristas.

Altos índices de pobreza son otros elementos que contribuyen a calificar o identificar a un Estado como frágil y que son un real obstáculos para desarrollo global sino también para el logro de los ODS. En conclusión, es posible afirmar que la erradicación de la pobreza, que ha sido considerada como un objetivo primordial de las agendas de cooperación mundial, pasa por Estados frágiles que, como señala Corral et al. (2020) no han visto disminuir los índices de pobreza en los últimos veinte años a diferencia de otros países en desarrollo. El siguiente fenómeno está confirmado por el informe de seguimiento de la ONU, donde se afirma que desde el 2000 se registró una reducción en las tasas de pobreza extrema (personas que viven con menos de $ 1.25 por día) pero esto no sucedió en los Estados más frágiles, donde las tasas de pobreza crecieron (Corral et al., 2020: 20).

Actores, impactos y matrices

A causa de la prevalencia de altos niveles de pobreza, instituciones deficientes y, en consecuencia, un limitado control sobre la legitimidad territorial, los contextos caracterizados por anarquía y caos pueden proporcionar un entorno propicio para la presencia de organizaciones terroristas y otras amenazas a la seguridad. Las amenazas a la seguridad ya sean reales o percibidas, son variadas y están determinadas por el actor o el contexto específico en cuestión. Ataques nucleares, terroristas, sabotajes, ciberataques, secuestros, asesinatos, acciones delictivas, trata de personas, migración ilegal, violencia de género son los grandes clásicos entre las listas de amenazas a la seguridad. El terrorismo es un fenómeno que afecta negativamente a la seguridad de una sociedad en su conjunto[46].

De acuerdo con la Organización Internacional de Policía (INTERPOL) el término terrorismo abarca una serie de amenazas como "*el terrorismo organizado en zonas de conflicto, combatientes terroristas extranjeros, "lobos solitarios" radicalizados y ataques con materiales químicos, biológicos, radiológicos, nucleares y explosivos*" (INTERPOL, 2022). Según datos del PNUD de 1994, entre 1975 y 1992 se registró un promedio de quinientos ataques por año. El terrorismo es una forma de violencia política que amenaza la seguridad individual de los ciudadanos y la seguridad de los Estados (Buzan, 1983: 27). Al abordar el tema del terrorismo, es fundamental discurrir ciertas premisas: en primer lugar, que se trata de un fenómeno generalizado que afecta a todos los continentes sin excepción; en segundo lugar, que el terrorismo puede clasificarse en diversas categorías. Dado que los Estados son los actores predominantes en las relaciones internacionales y en la formulación de políticas públicas, un análisis que contemple tanto las dimensiones internas como externas, característico de las RRII resulta pertinente para examinar un fenómeno tan amplio y complejo.

Wilkinson (2010: 130 - 131) trata de analizar las distintas formas de terrorismo centrándose en los actores, impactos y motivaciones distinguiendo entre terrorismo estatal y no estatal, internacional y nacional, y por último según el origen. La primera clasificación concierne en los actores involucrados. Los Estados son los legítimos

[46] En esta investigación no se pretende realizar una contribución exhaustiva a las causas que llevan al terrorismo internacional o explicar las estrategias adoptadas a nivel global para luchar este fenómeno. Es crucial abordar el tema debido a su impacto significativo en la seguridad humana, nacional y global. Se indaga el caso del terrorismo porque se considera que este está estrechamente vinculado al objeto de estudio, el caso de Colombia. Este fenómeno afecta negativamente tanto a la paz como al desarrollo, y la comunidad internacional, incluida la UE, ha respaldado esfuerzos para mitigar sus efectos, como se evidencia en el apoyo al Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP.

poseedores del uso de la fuerza y casi siempre son posesores de armas capaces de infligir numerosos daños, la primera es ciertamente una forma letal. Mientras que el terrorismo no estatal incluye diferentes tipos de actividades terroristas que, sin embargo, tienen en común el hecho de no ser implementadas por una organización estatal. La segunda distinción, entre terrorismo internacional y nacional, se centra en un enfoque de impacto geográfico. Hay que considerar que las fronteras de los Estados son límites a su expansión e impactos, aunque en este caso la distinción puede no ser muy clara y evidente[47]. La tercera categoría, distinción del terrorismo según su origen. se basa en un enfoque en las motivaciones. De esta manera es posible catalogar los tipos de terrorismo según las motivaciones que empujan a los Estados u otros actores a llevarlo a cabo. Si son motivaciones religiosas como Al Queda, o ideológicas como las Brigadas Rojas en Italia

Las dimensiones del terrorismo y sus conflictos suscitan debates sobre el uso legítimo de la fuerza por parte de los Estados. La lucha contra el terrorismo no concede autoridad ilimitada a los Estados, quienes están obligados a respetar los derechos de las personas bajo su jurisdicción sin incurrir en violaciones graves de los derechos humanos. Los movimientos terroristas internos son una parte integral de la historia contemporánea de numerosos Estados nacionales. Los llamados grupos "no convencionales" como los movimientos guerrilleros que llevan a cabo actos de terrorismo doméstico o piratería han adquirido en los últimos años un papel decisivo en las guerras (Cattaruzza, 2017).

La lucha global contra el terrorismo y el nuevo tema en el centro de la agenda de seguridad mundial son un peligro para la seguridad. Según Buzan, la guerra global contra el terrorismo representa una macro securitización (Buzan, 2006). Tras el 11-S la OTAN invocó por primera vez el artículo quinto, que prevé la activación de un mecanismo de defensa común en caso de ataque de un miembro de la organización. Esto ha permitido legitimar la securitización de la guerra global contra el terrorismo (Buzan, 2006: 1103).

En conclusión, el debate en torno a los Estados fallidos y frágiles está intrínsecamente ligado a los desafíos globales de seguridad y desarrollo. Estos conceptos han adquirido una relevancia significativa, especialmente después del 11-S, integrándose en el discurso sobre la seguridad de la ayuda y en el desarrollo. el 11-S supuso un hito significativo en la disciplina de los estudios de seguridad, al situar al terrorismo como

[47] El caso de las FARC-EP y otros grupos armados en Colombia que han llevado a cabo acciones encaminadas a subvertir el orden interno de la Colombia, a la vez han conseguido acciones y operaciones militares esporádicamente en las fronteras con Ecuador y Venezuela.

una de las principales amenazas para la estabilidad estatal. En este marco, el terrorismo se ha consolidado como una prioridad crucial en la agenda de seguridad, con el potencial de desestabilizar gravemente a los Estados.

La seguridad humana como pilar esencial del bienestar global

En los últimos años del siglo XX el concepto de seguridad enfrentó una revisión crítica desde posiciones social-constructivistas que elaboran nuevas nociones como la de seguridad humana (Sanahuja, Schünemann, 2012: 7). La seguridad humana es un concepto que incluye a todas las personas independientemente del su lugar de origen, características personales o credo religiosos. Garantizar la seguridad humana es impedir que factores como hambre, cambio climático, pobreza, enfermedades, violencia política y desigualdades imposibiliten a los hombres y mujeres de los países desarrollado y no, ejercer su libertad. En la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1994) la seguridad humana se obtiene provisionando a los seres humanos una seguridad económica, garantizando un ingreso básico y suficiente, una seguridad alimentaria, a través del acceso a los alimentos básicos, una seguridad de la salud, asegurando la disponibilidad de curas y medicamentos para la lucha a las enfermedades y pandemias, seguridad ambiental, invirtiendo en políticas verdes que tutelan el ambiente para prevenir y reducir los fenómenos extremos que afectan la población, una seguridad comunitaria, garantizando que ningún grupo sufra discriminación por la manifestación de su identidad cultural, étnica y religiosa, y por último una seguridad política, legitimando el respecto de los derechos humanos.

De acuerdo con Conteh-Morgan (2005: 71), el concepto de seguridad humana se constituye en tres niveles: individual, institucional y cultural. La seguridad individual está amenazada por los saqueos, los disturbios y el odio que a menudo afectan a los sectores más débiles de la población, como las minorías, las mujeres y los niños. La seguridad institucional puede faltar si se dan condiciones de opresión estatal, prácticas de tortura por parte de las fuerzas estatales y corrupción; mientras que la seguridad estructural y cultural están influenciadas por factores como la esperanza de vida, la pobreza, el hambre, el desempleo y la desigualdad. Cooperar para reforzar, o a la inversa debilitar, estas dimensiones afectan de manera directa la seguridad humana. Garantizar la seguridad humana es el primer paso en la construcción de un proceso de consolidación de la paz (Conteh-Morgan, 2005). En resumen, el concepto de seguridad humana amplía el ámbito conceptual de los estudios de seguridad, abriendo la puerta a un análisis crítico y reconsideración de varios temas.

Según Krause y Jütersonke (2005: 459), los conflictos armados, adoptando una perspectiva humana, se abordan de manera diferente ya que cada uno de ellos tiene su propia característica y especificidad implicando la imposibilidad de considerar pautas preestablecidas y marcos comunes aplicables a cada conflicto. La seguridad individual varía según el entorno en el que se encuentren las personas y los recursos que tengan para hacer frente a una determinada amenaza a su seguridad. Según Busan (1983: 19-20), las amenazas sociales que afectan la seguridad de las personas son físicas (dolor y muerte), económicas (destrucción de bienes, limitación en el acceso a recursos y desempleo), a derechos (limitación de la libertad civil) y amenazas al estado personal (humillación pública). La propuesta de Busan (1983) se basa sobre la asunción que los conceptos de seguridad nacional e individual se influyen mutuamente.

De acuerdo con Reinsber, Shaw y Bujnoch (2022), la dificultad de un concepto como el de seguridad humana, sobre todo en lo que se refiere a su medición, reside en el hecho de que tiene en cuenta el componente humano, individual, que es, por lo tanto, difícil de captar, ya que varía de un individuo a otro. Los autores de esta investigación con el nuevo Índice de Seguridad Humana compuesto por quince indicadores divididos en tres macro secciones: libertad frente al miedo, libertad frente a la necesidad (*freedom from fear*, f*eedom from want* en inglés), y una sección transversal que incluye elementos como la igualdad de género, han realizado una síntesis, entre enfoques muy amplios de la seguridad humana que no permiten centrar la atención y el alcance de los responsables políticos y una visión muy estrecha que no tiene en cuenta el componente humano. La medición propuesta incluye entre sus variables la libertad frente a la necesidad (donde se incluyen aspectos como el acceso educación, la alimentación, la sanidad y el agua). Mientras, en la parte de libertad frente al miedo se incluyen variables como el número de asesinatos por cada 100.00 habitantes o la violación de los derechos humanos medida por el *political terror scale* (Reinsberg, Shaw & Bujnoch, 2022). El índice de seguridad humana, que divide la seguridad humana en tres subcomponentes: índice económico, ambiental y social, cada uno de los cuales está compuesto por múltiples indicadores y subcomponentes. El índice confirma la estrecha correlación de que la seguridad no puede existir sin desarrollo y que, a la inversa, el desarrollo no puede venir sin seguridad. El estudio también destaca los importantes efectos negativos de los programas del FMI sobre la seguridad humana.

Basándose en el trabajo de Chandler (2008: 435), la seguridad humana se ha integrado en la agenda de seguridad y unas dinámicas ayudan a entender cuáles son las claves de lectura: exageración en la aplicación del concepto de seguridad, foco en los países

en desarrollo y relativos problemas de compatibilidad. En lo que concierne con la idea de exageración en la aplicación del concepto de seguridad, el autor señala que, desde el final de la Guerra Fría, las amenazas se han multiplicado y por consecuencia con el aumento de los peligros de seguridad no convencionales, el concepto de seguridad se aplica a la educación, la salud, el medio ambiente. En un segundo contexto dinámico, tanto el concepto de libertad frente a la necesidad como el de libertad frente al miedo se centran especialmente en los países en desarrollo, especialmente aquellos afectados por Estados fallidos. Esta problematización fortalece el concepto de seguridad humana, el cual debe ser promovido especialmente para abordar los desafíos que surgen con mayor frecuencia en estos contextos más conflictivos por su naturaleza. En último lugar, los desafíos de compatibilidad de la seguridad humana con el actual sistema de formulación de políticas, que tiende a concebir la política exterior y de seguridad a medio plazo y que a menudo no logra responder de manera clara y eficaz a las necesidades individuales o, al menos, a un enfoque centrado en el individuo. En parte, es cierto que la seguridad humana se ajusta al individuo, pero las prioridades cambian de un individuo a otro y lo que puede ser un problema de seguridad para uno no lo será necesariamente para otros.

En consecuencia, se puede considerar que la seguridad humana abarca un concepto de gran amplitud, incorporando aspectos que tradicionalmente no se contemplaban en el paradigma clásico de seguridad. La seguridad alimentaria, ambiental y sanitaria son dimensiones cruciales para el desarrollo. Por lo tanto, el concepto de seguridad humana no solo destaca la importancia de estas dinámicas y problemáticas previamente subestimadas, sino que también puede guiar a los responsables políticos para integrar el aspecto humano dentro de las políticas. En última instancia, este enfoque puede servir a los decisores políticos como *frames* para establecer agendas políticas más inclusivas y efectivas. En definitiva, así como los derechos humanos se fundamentan en la protección de la dignidad y los derechos individuales, aplicables directamente a las personas, estos poseen un carácter universal y global que trasciende las fronteras nacionales y, por ende, la dimensión estatal. Cada derecho humano, al igual que el componente de la seguridad humana, es aplicable a todos sin distinciones. La promoción de la seguridad humana requiere, por lo tanto, un esfuerzo coordinado y una sólida cooperación internacional entre diversos actores, incluidos Estados, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. Tanto los derechos como la seguridad humana y al igual que la paz positiva, poseen características de no exclusión, no rivalidad y un enfoque global, lo que las define como BPGs en todos los efectos.

PARTE SEGUNDA – LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN EXTERIOR

Capítulo 4 – La paz y seguridad en la agenda europea de desarrollo y las políticas de la acción exterior

4.1 La agenda europea de desarrollo y su enfoque en paz y seguridad

La paz y la seguridad han estado, desde el comienzo del proyecto de integración europeo, en el centro del debate, siendo ambos elementos constitutivos de la UE. En la Declaración Schuman, nombrada en honor a uno de los padres fundadores se afirmaba que "*la paz mundial no puede salvaguardarse sin esfuerzos a la altura de los peligros que la amenazan, y la contribución que una Europa organizada y viva es indispensable para mantener unas relaciones pacíficas*" (Schuman, 1950)

Desde sus inicios en la década de los cincuenta, el proyecto europeo se ha basado en la integración económica y política, con la democracia y el Estado de derecho como principios fundamentales para sus Estados miembros. Este proyecto reconoció que la paz no solo debía ser un pilar interno, sino que también era necesario promoverla más allá de sus fronteras. Setenta años después "*el fomento de la paz y la seguridad mundiales sigue es un objetivo fundamental y un pilar central de la acción exterior de la UE, siguiendo el modelo de su propio proyecto de paz*" (EPRS, 2023).

Considerar cómo la paz y la seguridad se incorporaron en la agenda del desarrollo europea requiere analizar tres elementos clave: en primer lugar, las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que han sido el núcleo y origen de la cooperación europea al desarrollo desde los años cincuenta hasta 2021. En segundo lugar, es esencial explorar el contenido del Consenso Europeo, que constituye el marco jurídico más relevante de la UE en materia de cooperación al desarrollo. En tercer lugar, el debate sobre la coherencia y la eficacia de las PCDE y la influencia del marco multilateral en la definición de los temas y modalidades del desarrollo desempeña un papel crucial.

<u>Evolución y desarrollo de la cooperación europea: el marco ACP</u>

La UE es un actor global que desde hace más de setenta años ha aumentado constantemente su influencia y fama en la escena internacional (Bradford, 2020). A través de su PCDE desempeña simultáneamente las funciones de o (creo que este término es excesivo, mejor solo donante) donante y la de coordinadora entre los

Estados miembros que la componen (Delputte, Orbie, 2018: 290). En su rol de donante, aporta conocimientos, financia proyectos, apoya presupuestos y crea de fondos específicos para contribuir a las prioridades de desarrollo. La mayor parte de las cifras facilitadas por las subvenciones europeas se contabilizan como AOD donde el desglose sectorial de la AOD gestionada por la Comisión Europea en 2021 según cifras oficiales asciende a 14.481 millones de euros (DG INTPA, 2022: 36). En su papel de coordinadora, la UE es más bien el de punto de atracción de los diferentes actores, internos y externos, públicos y privados que contribuyen a las prioridades de la agenda de su PCDE.

El proceso de integración europea ha ido acompañado de una serie de acuerdos con países y regiones que no forman parte geográficamente de Europa pero que están vinculados a ella por lazos históricos, culturales, económicos y políticos. La integración facilitó la introducción de nuevos temas en la PCDE en construcción y, sobre todo, incorporó nuevos países socios. La agenda europea de desarrollo ha evolucionado con el tiempo, asimilando enfoques, visiones y procesos que, a lo largo de los años, se han plasmado tanto desde dentro como desde fuera de la UE.

Fenómenos como el colonialismo han sido un componente esencial del motor de Europa (Betts, 2008) aún visible hoy en la carta política de Europa que va más allá del continente europeo[48]. Los países de la UE y sus relaciones con las excolonias, en un proceso de descolonización del siglo XX, han permito pactar Acuerdos de Asociación (AA) con países terceros (Bhambra, 2014: 119-120). El primer acuerdo firmado por la Comunidad Europea con dieciochos países se hizo en Camerún, en julio de 1963 y no incluye ni paz ni la seguridad en el texto que si comprendía disposiciones comerciales y una transferencia en término de recursos mediante Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y del Banco Europeo de Inversiones (BEI)[49].

[48] Los territorios franceses de ultramar (en francés *départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer* - DROM-COM, las islas Azores portuguesas y la influencia de las lenguas latinas en todos los continentes por citar algunas.

[49] El primer tratado firmado por la Comunidad con terceros países se hizo en Camerún, en julio de 1963. La convención de Yaundé es un acuerdo en entre la Comunidad y los países "asociados". Según el tratado los productos de estos países se beneficiarán de una progresiva eliminación de las barreras comerciales e impuestos aduaneros al entrar en el territorio de la comunidad europea. Después de las disposiciones comerciales entre la Comunidad y los países asociados, el título II de la convención es dedicado a la cooperación financiera y técnica. El artículo 16 (Comunidad Económica Europea, 1963) establece 730 millones unidades de cuenta europeas (en inglés *European units of account*, a partir de ahora utilizado con su sigla EUA) de ayuda de los cuales 666 millones EUA al segundo Fondo de desarrollo (FED II) concedidos a fondo perdidos y 64 millones EUA gestionados por el BEI a través de préstamos.

A partir de 1969, las conferencias y tratados de Yaundé I y II tampoco incluían elementos de desarrollo que fueran más allá de la dimensión económica[50]. Fue solo en el 1975 cuando, con el tratado de Lomé[51], se selló un cambio de ruta decisivo para la política exterior de la Comunidad. De 1975 a 2000, las relaciones entre la Comunidad Europea y el grupo ACP se rigieron por cinco convenios firmados periódicamente en Lomé en 1975, 1979 (Lomé II[52]), 1984 (Lomé III[53]), 1989 (Lomé IV), 1995 (Lomé IV bis)[54]. En la cuarta conferencia de Lomé, se introdujo un aspecto fundamental en la

[50] En el año 1969 se firmó el segundo acuerdo de Yaundé, denominado Yaundé II, un acuerdo entre los seis países europeos con los países africanos "asociados" *États africains et malgache associés* (EAMA). Los productos originarios de los Estados asociados son admitidos en la comunidad sin restricciones cuantitativas ni de tasas aduaneras. Este proceso vale también para los productos europeos. El artículo 18 establece 918 millones EUA de ayuda. De los cuales 828 al tercer Fondo de desarrollo (FED III). De estos 828 el 90% en ayudas no reembolsables y el 10% como préstamos en condiciones especiales) y 90 gestionados por el BEI bajo préstamos (Conseil des Communautés européennes, 1970). El objetivo era, a través de la concesión de los fondos, financiar mejoras en las infraestructuras económicas y sociales de los estados asociados para que desarrollen un sistema industrial competitivo. En el mismo 1969 en Arusha, Tanzania, se instituye una asociación entre la comunidad europea y Tanzania, Uganda y Kenia que prevé beneficios exclusivamente comerciales. En Arusha no hay mención de cooperación técnica y financiera con los tres países. Con los años, la Comunidad no sólo se amplía con nuevos miembros, sino que las relaciones exteriores también crean vínculos con otras partes del mundo.

[51] Lomé I es un acuerdo entre la Comunidad y cuarenta y seis países ACP. Se estableció una cooperación comercial que considera los bienes producidos por los ACP exentos de impuestos. El gran objetivo era el fomento del comercio "*tomando en cuenta y considerando siempre los distintos niveles de desarrollo*". Se establecieron las bases para una cooperación industrial, a través de la transmisión de tecnologías y la diversificación, y una cooperación técnica y financiera. La cooperación técnica incluye proyectos y programas con el objetivo de fortalecer el desarrollo y aumentar el bienestar de las poblaciones. Se destina a la cooperación financiera y técnica 3390 millones EUA de los cuales 3.000 millones EUA FED IV (2.625 millones EUA subvenciones y préstamos; 375 millones EUA para el STABEX y 390 millones EUA como préstamos del BEI (Conseil des Communautés européennes, 1996).

[52] Con Lomé II se amplío la cooperación comercial financiera y técnica con los cincuenta y ocho países ACP, en particular aquellos que no tienen salida al mar y se favoreció la cooperación regional entre los países de la misma región a través de 5227 millones EUA: repartidos en 4.542 millones EUA FED V (2.928 millones EUA en subvenciones y la restante parte con préstamos, capital de alto riesgo y ayudas a las exportaciones (STABEX) y 685 millones EUA en préstamos del BEI (ACP Council of Ministers, 1996) .

[53] Lomé III es un acuerdo entre la Comunidad Europea y sesenta y cinco países ACP llevó al menos cuatro innovaciones diferentes. En primer lugar, la dignidad humana asumió un valor importante y según el artículo cuatro se establece como una de las prioridades de la cooperación entre las partes. En segundo lugar, se extiendo la atención a los temas de cooperación comercial como la pesca, servicios, comercios, comunicación, industrialización. En tercer lugar, con la introducción de la Cooperación socio cultural se registró una gran innovación porque la cooperación entre las partes pretendía contribuir al desarrollo de los Estados ACP considerando al centro las personas y las culturas de los pueblos. Todo esto con el objetivo de aumentar las capacidades de los seres humanos reconociendo las identidades culturales y favoreciendo la participación en el proceso de desarrollo (Conseil des ministres, Conseil européen, 1990: 120). En último término, la parte de Cooperación financiera y técnica destinó 8 500 millones EUA repartidos en 7400 millones EUA para el FED VI (6060 millones EUA a subvenciones y la restante parte con préstamos, capital de alto riesgo y ayudas a las exportaciones (925 millones EUA a STABEX) y los restantes 1100 millones EUA préstamos del BEI.

[54] El gran mérito de las conferencias de Lomé ha sido el de crear verdaderos mecanismos de estabilización para los países miembros de los acuerdos. STABEX, en su nombre original *Système de*

cooperación al desarrollo: la condicionalidad vinculada al respeto de los derechos humanos[55]. Aunque las primeras versiones de los acuerdos de Lomé no incluyeron disposiciones específicas sobre paz y seguridad, esta evolución marcó un cambio significativo en la PCDE. Se reconoció la importancia de vincular la asistencia al desarrollo con el cumplimiento de principios democráticos y derechos humanos, reforzando así el compromiso de la UE con la promoción de estos valores fuera de sus fronteras.

Desde entonces, los derechos humanos y una concepción de la paz que debía proteger a los ciudadanos a nivel individual, garantizando su seguridad también a nivel estatal, se convirtieron en componentes esenciales de la PCDE. Con esta disposición "*las partes contratantes (UE y los países socios) reafirman sus obligaciones y su compromiso dimanante del derecho internacional para combatir, hasta erradicarlas, todas las formas de discriminación basadas en la etnia, el origen, la raza, la nacionalidad, el color, el sexo, la lengua, la religión o cualquier otra situación. Este compromiso concierne especialmente a cualquier situación, en los Estados ACP o en la Comunidad, que pueda afectar negativamente a la persecución de los objetivos del Convenio*" (ACP Council of Ministers, 1992: 17), la condicionalidad entraba a formar parte de en la PCDE de la Comunidad.

Para priorizar los aspectos estratégicos, como indica Del Biondo (2011), la condicionalidad, aunque contemplada en teoría, no siempre ha sido aplicada de manera uniforme. En lugar de imponer sanciones, se ha preferido recurrir al diálogo. La perspectiva de la autora indica que esta situación ha sido motivada por consideraciones estratégicas en términos de asociación de seguridad con países clave de la región. Con el comienzo del nuevo milenio, la cooperación con los países ACP se basó en un nuevo marco de colaboración, conocido como el "marco de Cotonú"[56] (Consejo Europeo, 2000).

Stabilisation des Recettes d'Exportation, creado con Lomé 1 tenía el objetivo de estabilizar las exportaciones de productos agrícolas. SYSMIN, creado con Lomé II sostenía la estabilización de los precios de los productos mineros exportados de los países ACP. Ambas terminan con el nuevo acuerdo marco de Cotonou en 2000 por conflicto con las normativas GATT/OMC. El FED ha resultado ser la herramienta fundamental para la financiación de la cooperación técnica y financiera con terceros países. Con Lomé IV se asignan 12 000 millones EUA (10800 millones EUA para el FED VII) mientras que con Lomé IV-bis, que se firmó en 1989, se asignan 14 625 millones EUA, de los cuales 12967 millones EUA para FED VIII y 1658 millones EUA destinados a del BEI.

[55] Articulo cinco de la convención de Lome IV.

[56] El acuerdo de Cotonou firmado entre la UE y setenta y nueve países ACP, incluidos 48 africanos, 16 caribeños y quince del Pacífico, tiene como objetivo promover y ampliar la cooperación económica, social y cultural para erradicar la pobreza extrema e integrar a los países ACP en la economía mundial. Para alcanzar los ambiciosos objetivos del acuerdo, se asignó un total de 13 500 millones de euros al noveno FED y 1 700 millones de euros a la concesión de préstamos gestionados por el BEI (Consejo Europeo, 2000: 65).

El Acuerdo de Cotonou en 2000 constituyó la base de la moderna PCDE englobando tres dimensiones: una dimensión política, una cooperación económica y comercial y una cooperación para financiar el desarrollo[57]. Los tres tipos de cooperación se implementaban principalmente través del alivio de la deuda, con apoyo a reformas y políticas macroeconómicas, asegurando la mitigación de los efectos negativos causados por las fluctuaciones económicas de las exportaciones, desarrollando proyectos y programas de cooperación técnica.

El compromiso con los países ACP prosperó a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX, con las dos revisiones en Luxemburgo en 2005 y Burkina Faso en 2010 promovió una integral del desarrollo. Según la Comisión Europea (2021c), un desarrollo sostenible que abarque dimensiones como la paz, la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente constituye la base del trabajo con los países OACPS[58] (Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico). Esta cooperación considera componentes como la paz y la seguridad, que deben garantizarse mediante el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y la lucha contra el cambio climático.

El marco de las relaciones con los países OACPS es significativo porque ilustra el proceso seguido por la UE en relación con sus primeros países socios, aunque no es el único de sus enfoques. Como señala Entin (2012), la relevancia de la UE como proveedora de AOD se fundamenta en su función recurrente como intermediaria entre los Estados miembros y sus diversos socios. La UE ajusta su estrategia en función de sus valores fundamentales, asegurando en todo momento el respeto a dichos principios.

[57] En la dimensión política para impulsar el diálogo político y contribuir al intercambio de información, a la asignación de tareas comunes y a la consecución de los objetivos del acuerdo entre las partes. Entre ellos figuran el respeto de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia. El diálogo político promovido por un Consejo de ministros, un Comité de Embajadores y una Asamblea Parlamentaria Paritaria. Esta parte incluía cuestiones delicadas como la resolución pacífica de conflictos y la migración que no siempre veían la asunción de posturas unívocas entre los países europeos y los socios. Así ocurrió, sin duda, en el tema de la migración, cuando se debatieron las normas para el retorno de los ciudadanos ACP que entraron ilegalmente en Europa. En la dimensión económica se pretendía favorecer la integración de los países ACP en la economía mundial. Para garantizar la aplicación de las prioridades de desarrollo vaya acompañada de medidas de reducción de los obstáculos al comercio de conformidad con las disposiciones de la OMC se estableció un Comité Ministerial de Comercio para supervisar la aplicación de los acuerdos comerciales entre las partes. Por último, Una cooperación para la financiación al desarrollo que se basaba en proyectos, intervenciones estratégicas sectoriales y partes del presupuesto de los países ACP.

[58] Nueva denominación que se usó a partir del 2020 para referirse al grupo ACP.

La UE no solo ha mantenido relaciones sólidas con sus socios en África, sino que también ha establecido vínculos significativos con las regiones de ALC y Asia. En el contexto de las relaciones con ALC y Asia, la UE ha extendido y diversificado su enfoque, incorporando lecciones aprendidas de su cooperación con los OACPS. La paz ha sido una componente crucial en la agenda de cooperación de la UE en ALC. Según la estrategia UE para ALC las partes son "*son socios naturales. Unidos por lazos históricos y culturales únicos, profundos vínculos económicos y sociales y un compromiso común con la paz y el multilateralismo*" (Comisión Europea & AR/VP, 2023). Estas relaciones se basaron a partir en el marco del diálogo de San José de 1984 entre la UE y países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suportando los esfuerzos de paz de la región centroamericana. Desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1999, la cooperación con la región centró en tres áreas principales: el diálogo político, el comercio y la cooperación, la paz y la seguridad han sido componentes fundamentales.

El diálogo entre la UE y los países ALC se ha desarrollado a través de diversas cumbres desde 1999 hasta 2010, celebradas en ciudades como Río de Janeiro, Madrid, Guadalajara, Viena y Lima. Estas reuniones incluyeron elementos fundamentales como la lucha contra la pobreza, la inclusión económica, el desarrollo sostenible y el diálogo político. Posteriormente, el diálogo se ha fortalecido a través de encuentros con los países de la CELAC, llevados a cabo en Santiago de Chile en 2013 y en Bruselas en 2015 y 2023. Durante estas cumbres, se enfatizó la cooperación en áreas clave como el desarrollo sostenible, la inclusión social y económica, la lucha contra la pobreza y el cambio climático, así como el fortalecimiento del diálogo político. En ALC la cooperación regional ha sido promovida y consolidada a través de diversos mecanismos y acuerdos. Destacan, en primer lugar, las relaciones establecidas con el fin de crear un Mercado Común del Sur (MERCOSUR) mediante un acuerdo iniciado en 1995, que ha sido fundamental para la integración económica y comercial en la región. Europa mantiene relaciones significativas con la Comunidad de Estados de América Central (SICA) y con la CAN lo que ha reforzado su presencia y colaboración en el Latinoamérica. En Asia, la cooperación regional se ha manifestado a través de foros como el Diálogo UE-ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), que facilita la interacción y colaboración entre las partes, además, la UE ha desarrollado relaciones bilaterales con países clave como Singapur, Japón y Corea del Sur entre otros. Estos vínculos, si bien representan un aspecto significativo de la política exterior de la UE, se configuran como un desarrollo que sigue a la experiencia obtenida en la cooperación con los OACPS. Esta experiencia ha proporcionado una base para la prueba y el perfeccionamiento de diversos instrumentos de cooperación, tales como el FED y la implementación de la condicionalidad vinculada a los derechos

humanos. A través de estas experiencias, la UE ha podido evaluar la eficacia de estos mecanismos y ajustar sus estrategias de cooperación para abordar desafíos específicos y promover objetivos de desarrollo. En 2024, según la lista actualizada de la Comisión Europea, las cifras muestran que la UE coopera con casi cien cincuenta países en todos los continentes y con diferentes actores de la sociedad civil o procedente de organizaciones internacionales[59].

Hasta ahora, el análisis de la PCDE se ha llevado a cabo principalmente desde una perspectiva bidireccional (UE-países socios), con el fin de proponer un examen integral de esta política, resulta relevante considerar cómo esta se posiciona en el debate global sobre el desarrollo y cómo este contexto introduce nuevos escenarios, temas y metodologías.

Las (nuevas) dimensiones del desarrollo: el componente humano y medioambiental y el Consenso europeo

Coexisten temas, visiones, objetivos y prioridades que, al integrarse en la agenda global de desarrollo, también han sido incorporados en la agenda de la PCDE. Esta incorporación no solo se da a nivel formal, sino que también afecta al contenido y a la manera en que se problematizan estos temas. El Consenso Europeo ha sido modelado tanto por la agenda global como por los objetivos establecidos por la comunidad internacional. Para comprender este fenómeno, es esencial analizar los temas abordados y las intenciones que la comunidad internacional ha perseguido en su tratamiento.

Según la interpretación de Krueger y Mint (2016), el desarrollo en su visión tradicional[60] es un proceso de transformación de las economías simples y de bajos ingresos en nuevas economías modernas con una estructura industrial. En los años sesenta y setenta, por primera vez se afirmó un paradigma que ponía a la lucha contra la pobreza en el centro de las políticas de desarrollo de los Estados y organizaciones

[59] En África, ALC, Asia e Pacifico colaborando con la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las autoridades locales y regionales.

[60] La tradición económica señala que, si la riqueza económica aumenta y con ella la inversión, parte de esta riqueza se destinará a aspectos determinantes para producir esta "mejora". La riqueza entendida como un aumento en producción y en ingresos, potencialmente, puede conducir a la mejora de la infraestructura, las inversiones en salud, educación, seguridad. Solo potencialmente, porque a pesar de los beneficios "potenciales" este crecimiento económico puede no conducir necesariamente a mejoras. El análisis de Rostow (1959) al teorizar la teoría del crecimiento en cuatro etapas, ya había reconocido que "*el proceso de crecimiento, por definición, aumenta el ingreso per cápita, pero no necesariamente lleva a la uniformidad del ingreso per cápita entre las naciones o, incluso, entre las regiones dentro de las naciones*" (Rostow, 1959: 9).

internacionales, el debate impulsó una nueva dimensión humana del desarrollo (Bonaglia, De Luca, 2006: 17 - 18). En este contexto, la declaración sobre el derecho al desarrollo de la ONU de 1986 lo define como "*un proceso global económico, social, cultural y político, que tiene al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan*" (Asamblea General, 1986). Tradicionalmente, la ONU ha considerado el desarrollo como un derecho humano inalienable, situando a las personas en el núcleo de los procesos de desarrollo global. En los últimos treinta años, diversas organizaciones internacionales, expertos académicos, Organizaciones No gubernamentales (ONGs) y Estados han propuesto visiones alternativas al desarrollo entendido únicamente como crecimiento económico. Como resultado, se han desarrollado nuevas herramientas que enfatizan el bienestar humano sobre la economía, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH)[61].

El énfasis en el componente humano del desarrollo ha progresado a menudo en paralelo con la inclusión de cuestiones medioambientales en la Agenda de la ONU y en la Agenda de la UE. A partir de la década de los sesenta, la comunidad internacional reconoció que la protección del medio ambiente exigía una respuesta global, y la cooperación internacional fue identificada como el medio adecuado para lograr este objetivo (Caccaviello, Solenne & Verrilli, 2004: 381). En el ámbito del derecho ambiental internacional, las disposiciones de protección del medio ambiente han adquirido el valor de acuerdos macro, estableciendo principios clave a seguir, pero aplazando las prescripciones sin implementar un sistema de garantía real para asegurar el cumplimiento de los convenios (Caccaviello, Solenne & Verrilli, 2004: 388).

El concepto de desarrollo sostenible, desde su origen, ha pasado por diversas etapas internacionales que han facilitado su adopción como una prioridad global. La declaración de Estocolmo de 1972 de la ONU afirma que "*la protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los*

[61] El IDH fue introducido en 1990 por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la ONU y en 2019 llegó a garantizar la cobertura en unos 189 países. La longevidad, la educación y los ingresos son aceptados globalmente como factores que contribuyen al desarrollo y, por ende, son las tres dimensiones principales que componen el índice. Este enfoque es importante y su promoción crucial porque la mayoría de los Estados consideran el desarrollo económico como un parámetro clave para interpretar el estado de salud de sus países y sus economías, pero otros elementos como la paz y la seguridad empiezan a incorporarse y asumir mayor importancia en el debate sobre el desarrollo.

pueblos y al desarrollo económico del mundo entero" (Naciones Unidas, 1972)[62]. Otra contribución importante a este propósito ha sido la declaración de Río en 2002 cuando se contempló que "*el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*" (Naciones Unidas, 1992). A partir de Río[63] el término desarrollo sostenible se institucionalizó apareciendo en los documentos estratégicos de los Estados y las organizaciones internacionales. La dimensión económica, social y ecológica son las tres incorporadas en el desarrollo sostenible.

Un punto de inflexión para la incorporación de la paz y la seguridad en la agenda europea de desarrollo se produjo en la declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo en 2008. En un mundo interconectado y caracterizado por problemas complejos como el aumento de las desigualdades, la inseguridad alimentaria, el terrorismo, la volatilidad de los precios energéticos y las crisis financieras, las acciones de los Estados ejercen un impacto directo en el desarrollo global, a menudo contribuyendo a la inestabilidad (Naciones Unidas, 2008)[64]. Con el fin de definir los ODS se creó un foro político de alto nivel de carácter intergubernamental y universal que dio vida en 2015 a la resolución que aprueba la Agenda 2030[65].

---

[62] La conferencia, que produjo una resolución, una declaración de principios y un plan de acción, representó el primer intento a nivel internacional de cooperar en torno al tema del medio ambiente estableciendo de facto un derecho ambiental internacional (Caccaviello, Solenne & Verrilli, 2004: 389).

[63] Entre otros avances la Conferencia de Río institucionalizó el desarrollo sostenible. En el famoso Informe *Our Common Future* (Informe Brundtland de 1987) se lee que el desarrollo sostenible concierne a todos porque se involucra no sólo a los países menos desarrollados sino también a los países más industrializados (Naciones Unidas, 1987: 12). Según su definición original "*El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*" (Naciones Unidas, 1987: 12).

[64] En 2002, se volvió a proponer un plan legalmente no vinculante en Johannesburgo, Sudáfrica, para reafirmar los compromisos de Río diez años después. La conferencia se centró en los nuevos desafíos para lograr el desarrollo sostenible. La ONU reafirmó, en su resolución 64/236 de 2010, la importancia de seguir trabajando por el desarrollo sostenible convocando una nueva conferencia en Rio en junio de 2012 con el objetivo de "*asegurar un compromiso político renovado para el desarrollo sostenible*" (Asamblea General, 2010: 20). Los gobiernos presentes en Río+20 asumieron la responsabilidad de iniciar unos procesos intergubernamentales, en el marco de la Asamblea General, encaminados a fortalecer el proceso de implementación del desarrollo sostenible. Los miembros presentes en Rio+20, en el informe final "El futuro que queremos", reconocieron que, en los últimos veinte años, los avances para lograr el desarrollo sostenible habían sido desiguales y a veces insuficientes a causa de las múltiples crisis financieras, alimentarias y energéticas (Naciones Unidas, 2012: 7). En este mismo informe, compuesto de deciento ochenta tres principios, se establecen las bases de trabajo que llevarán a la Agenda 2030.

[65] El foro tenía el papel de facilitar el liderazgo político, orientar y proporcionar recomendaciones mejorando la integración de las tres componentes del desarrollo sostenible, constituir una plataforma de dialogo, desarrollar una agenda orientada a la acción, examinar y evaluar los compromisos y los avances de las agendas anteriores de Rio y Johannesburgo y, por último integrar la participación de otras instituciones multilaterales de la ONU (Naciones Unidas, 2012: 25-26) Este grupo de trabajo

Tabla n.º 3 – Componentes de la Agenda 2030: ONU 2015.

Componente	Ámbito temático
Personas	La lucha contra la pobreza es fundamental para que los pueblos puedan estar libres de toda discriminación y expresar su potencial.
Planeta	La protección del medio ambiente, la gestión sostenible de los recursos naturales, la lucha contra el cambio climático y la protección de la biodiversidad son esenciales para el desarrollo sostenible.
Prosperidad	Se busca asegurar el progreso tecnológico, económico y social para todos, sin exclusión y sin dejar a nadie atrás.
Paz	El vínculo entre la paz y el desarrollo es evidente en la Agenda. La creación de sociedades pacíficas y resilientes que superen los conflictos es esencial para garantizar el progreso humano.
Partenariado	la cooperación internacional entre instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil es clave para alcanzar estos ambiciosos objetivos, trabajando de manera coordinada para garantizar la eficiencia y eficacia de las acciones destinadas a promover el desarrollo sostenible.

La Agenda tiene una fuerte legitimidad por su contenido y por la forma en la que ha sido elaborada (Sanahuja, 2020)[66]. El proceso de elaboración, horizontal y participativo estaba previsto en el párrafo 248 del documento final de la resolución de Rio+20 que establecía "*un proceso intergubernamental inclusivo y transparente sobre los objetivos de desarrollo sostenible que esté abierto a todas las partes interesadas con el fin de formular objetivos mundiales de desarrollo sostenible*" (Naciones Unidas, 2012: 73). La Agenda 2030 y sus ODS representan en definitivas un "*renovado consenso para conseguir un nuevo paradigma de desarrollo*" que "*establece compromisos para toda la comunidad internacional y exige acciones políticas nacionales, regionales e*

abierto contaba con representantes de África (ocho países), Asia-Pacifico (veinte uno miembros), ALC (catorce miembros), quince países de Europa occidental y otros nueve de Europa del Este. Se reunieron entre 2013 y 2014 trece veces para discutir los puntos que serán las claves de la nueva Agenda. La resolución de las Naciones Unidas 70/1 de 2015 "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*" aprueba la Agenda 2030 y los ODS.

[66] La Agenda 2030 no es jurídicamente vinculante para las partes, así como no lo era la Declaración del Milenio del 2000 Se trata de una respuesta internacional a las necesidades y retos del siglo XXI que aborda unas series de temas productos del compromiso entre diferentes visiones de mundo y de desarrollo. Se plantea entonces que la Agenda y los ODS son un marco mínimo común de acción con el fin de movilizar recursos y abordar problemas complejos y cuestiones esenciales para garantizar el desarrollo. Teniendo en cuenta que su innovación es remarcable porque "*Nunca hasta ahora se habían comprometido los líderes del mundo con una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal*" (Naciones Unidas, 2015b: 6) hay que evidenciar que la Agenda es un documento de síntesis de políticas que ha reunido a más de 180 países. Es el resultado de una negociación entre actores y gobiernos con visiones distintas de la historia, la economía, el desarrollo, los derechos entre hombres y mujeres y la democracia. Estos mismos actores son los "*principales responsables de realizar en el plano nacional, regional y mundial el seguimiento y examen de los progresos conseguidos*" (Naciones Unidas, 2015b: 13).

internacionales" (OCDE, ONU & UE, 2019: 24). Con respecto a los ODS, se especificó que "*deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidad y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales*" (Naciones Unidas, 2012: 73).

Con la nueva Agenda "*el referente de la seguridad es los seres humanos, la sociedad y el planeta en su conjunto, con el Estado y las instituciones como medio y no como fin*" (Sanahuja, 2019: 43). El nuevo marco multilateral representa un cambio en la concepción del vínculo entre desarrollo, seguridad y paz ya que las dinámicas promovidas por la paz liberal y una visión estrecha de la cooperación Norte-Sur, el desarrollo asumen una visión multidimensional (pobreza, desigualdades, salud, educación) y no unidimensional (presencia de pobreza). En cuanto a conceptos de desarrollo como la libertad y la seguridad humana, aunque no forman parte de la Agenda 2030, han propiciado el reconocimiento de que el desarrollo socioeconómico y la buena gobernanza favorecen la creación de sociedades con capacidad de resiliencia y la prevención de conflictos armados (Sanahuja, 2019: 37). Con la Agenda 2030 y el Acuerdo de Paris[67], se concluyó un ciclo de políticas de desarrollo orientadas a la erradicación de la pobreza, abriendo el camino a nuevos desafíos, como la lucha contra la desigualdad (Sanahuja, 2016: 478).

En esta etapa de integración entre el componente humano y el ambiental, la ONU avanzó significativamente al presentar en 2020 el informe "*La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno*", ofreciendo así una nueva perspectiva sobre el desarrollo. Este documento amplía el concepto de desarrollo humano al incorporar dimensiones ambientales. El PNUD reconoce que "*las presiones que los seres humanos ejercen sobre el planeta son ya tan elevadas que los científicos están estudiando si la Tierra ha entrado en una época geológica completamente nueva: el Antropoceno, la era de los seres humanos*" (PNUD, 2020: 3). La próxima frontera del desarrollo humano

[67] El Acuerdo de París es significativo por ser el primer tratado jurídicamente vinculante para las partes que lo ratifican. Adoptado en diciembre de 2015 en la vigesimoprimera Conferencia de las Partes (COP21), el artículo 4 del Acuerdo establece que "*Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones*" y que "*deberán rendir cuentas de sus contribuciones determinadas a nivel nacional*" (Naciones Unidas, 2015a). Este acuerdo sobre el cambio climático tiene como objetivo limitar el calentamiento global a 1,5 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales. Uno de los componentes más importantes del Acuerdo de París es la adopción de un enfoque diferenciado para los países en desarrollo y aquellos con condiciones especiales, como los Estados insulares o sin acceso al mar, con el fin de lograr el objetivo de limitar el calentamiento global.

requiere urgentemente la promoción de un desarrollo que aspire a eliminar las presiones sobre el planeta promoviendo y garantizando las libertades asociadas al bienestar (PNUD, 2020). Se asiste así a un cambio de paradigma y una nueva visión que considera la dimensión ambiental como un componente vital para lograr el desarrollo humano. En un mundo en constante cambio, ya no es la tierra la que influye en los seres humanos sino todo lo contrario. Los desequilibrios ambientales provocan la proliferación de desigualdades, nuevos eventos climáticos, inestabilidad social y económica incidiendo negativamente en el desarrollo humano.

Estas dimensiones, debates y prioridades han ejercido una influencia significativa en el trabajo de las instituciones europeas, que desde sus inicios se han alineado con los principios del multilateralismo. En este contexto, el debate global sobre el desarrollo sostenible, promovido por la ONU, ha impactado directamente en la UE, permitiéndole integrarlo como un principio y objetivo principal en su PCDE.

El Consenso Europeo sobre Desarrollo[68] constituye una herramienta interpretativa fundamental, no solo por ser el documento de referencia de la UE en materia de estrategias de desarrollo, sino también por su capacidad para adaptarse a las transformaciones en la agenda multilateral. El primer consenso se aprobó en 2005, en respuesta a las prioridades de la ONU sobre los ODM y la necesidad de actualizar el marco europeo. Conforme a Care Internacional (2016), las fortalezas del Consenso Europeo del 2005 se encuentran en un enfoque en la pobreza, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. El nuevo marco propuso la coordinación de esfuerzos en temas de cooperación a través de programas conjuntos entre la UE y sus Estados miembros. En cuanto a la eficacia, se mencionaron los principios de apropiación y alineación con las prioridades de los países en desarrollo reconociendo que el desarrollo es el objetivo final y para llegar a él hay que erradicar la pobreza. Estos objetivos se ajustan plenamente al marco de la ONU y a los ODM fijados cinco años antes, que por primera vez en 2005 se institucionalizan en el PCDE.

Desde el punto de vista político, el Consenso es el resultado de un acuerdo conjunto entre el Consejo y los representantes de los Estados miembros que proporciona a sus signatarios un marco diseñado exclusivamente para abordar cuestiones de desarrollo, vinculándolo a la agenda global de desarrollo y a las prioridades de eficacia y eficiencia. El nuevo marco también hace hincapié en la importancia del seguimiento de las políticas y la elaboración de informes para la correcta medición de objetivos y

[68] El Consenso Europeo es un acuerdo de principio entre las tres principales instituciones europeas: Parlamento, Comisión y Consejo Europeo y los Estados miembros sobre las orientaciones de la PCE.

metas, y otorga a la Comisión un papel protagonista en materia de PCDE, haciéndose eco de las disposiciones de los Tratados. La Comisión en particular asegura la plena participación en la mayoría de los foros internacionales y ser un socio de desarrollo central en muchos acuerdos de cooperación[69].

La UE, doce años después del primer Consenso, decidió renovar de nuevo esta modalidad para adaptarse a los grandes cambios internacionales. El Nuevo Consenso Europeo Sobre Desarrollo[70] se considera, a partir del 2017, la piedra angular de la política de desarrollo y establece el foco y las herramientas a utilizar para promover los objetivos del desarrollo, aspirando a dotar a la UE de una visión compartida en materia de desarrollo, por lo que, tal como sostienen Sanahuja (2019: 66), afecta tanto la PCDE y las de los Estados miembros.

La UE en el Consenso de 2017 plantea en su estrategia la creación y el fortalecimiento del diálogo político y las asociaciones con los Países de Renta Media (PRM) para abordar cuestiones como la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, la tutela de los derechos humanos y otros intereses compartidos. Con los PRM la UE (2017) combina formas de cooperación política, de seguridad, económica, científica, técnica, tecnológica y financiera abriéndose a una visión más inclusiva de desarrollo, que afecta no solo los países de renta baja.

En síntesis, el nuevo Consenso ajusta el marco de desarrollo de la UE a los objetivos acordados en el contexto de la ONU. Tal como afirman Sanahuja y Ruiz (2019:7), la revisión del Consenso de 2005 con el nuevo de 2017 era necesaria para incorporar las nuevas metas y acuerdos globales de desarrollo como la Agenda 2030, responder a las nuevas dinámicas de la pobreza y desigualdad, ayudar los Estados frágiles, establecer una estrategia de provisión de los bienes públicos globales, y por último, para incluir los nuevos actores del desarrollo como la sociedad civil y el sector privado. En esta nueva etapa y definiendo la Agenda 2030 como una agenda de paz positiva, porque implica un concepto muy amplio de seguridad y no se limita, por ejemplo, a los viejos conceptos de seguridad nacional, la UE que engloba a las personas en el centro de su proyecto de desarrollo reconociendo las diferentes complejidades de los problemas

[69] Entre otros elementos con el Consenso la Comisión reconocía que ella misma era la única institución que capaz de garantizar una coherencia entre las distintas políticas europeas y la política de desarrollo y encargase de promover el debate en Europa sobre el desarrollo y regirse como el punto de contacto con la sociedad civil y los interlocutores sociales. Además, se reconocía que los recursos que se desembolsaban fueran emitidos directamente a través de las agencias operativas y DGs.

[70] El objetivo principal del "nuevo consenso europeo" aprobado en 2017 es incorporar la Agenda 2030 a la política de cooperación de la UE y sus Estados miembros. El consenso se estructura en torno a las "5 P" que enmarcan la Agenda 2030: personas, planeta, prosperidad, paz, partenariados.

que incluyen en un mundo altamente globalizado. Un proyecto de paz positiva que abarca una visión de la seguridad humana amplia y en plena sintonía con sus valores, o sea el reconocimiento de los derechos humanos, respeto del Estado de derecho y democracia.

Concluyendo, el Consenso se basa en la cooperación entre los Estados miembros, la sociedad civil, las instituciones europeas y otros países, así como organizaciones internacionales. Esta cooperación es el único camino posible para alcanzar objetivos ambiciosos como la erradicación del hambre, la protección de la biodiversidad y la igualdad de género. El enfoque cooperativo del Consenso está, en otras palabras, alineado con la tutela de los BPGs, que para ser alcanzados requieren un enfoque cooperativo por parte de los actores internacionales. Por lo tanto, esta herramienta no solo representa la respuesta de la UE a los desafíos de la agenda global de desarrollo y la incorporación de los principios en su agenda de cooperación, sino que también es un modus operandi en consonancia con los principios de provisión de los BPG.

Coherencia y eficacia en la política de cooperación europea

El debate en Europa sobre la relevancia de la coherencia y eficacia en las políticas europeas se enmarca en las prioridades operativas, que se enfocan en la implementación de la agenda de desarrollo de la UE. La necesidad de desarrollar una PCDE que esté alineada con otras políticas y sea efectiva a nivel europeo surge, por un lado, de los objetivos internos de mejorar la efectividad de los programas y proyectos, y, por otro lado, de las demandas de la comunidad internacional para promover este enfoque. Así, el estudio del debate permite comprender cuándo y cómo la UE ha promovido los principios de eficacia y coherencia dentro de su PCDE y cómo estos han evolucionado a lo largo del tiempo.

La coherencia de las políticas en apoyo de los objetivos de desarrollo se introdujo en la legislación de la UE en 1992. Este compromiso se transformó en una obligación legal en el 1994 a raíz de un caso relacionado con las exportaciones de carne a África Occidental y la recomendación de la Comisión Europea de "*tomar medidas necesarias para poner fin a la grave incoherencia existente entre la política agrícola y la política de desarrollo de la Comunidad*" (Comisión Europea, 2018a). La coherencia se reforzó en el Tratado de Lisboa de 2009. El artículo 208 del TFUE establece que "*la Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo*" (Unión Europea, 2012a).

En cuanto a la diferencia entre la PCDE y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPDS), la PCDE es una obligación legal según el Tratado de la UE, mientras que la CPDS se deriva de la Agenda 2030 y de las prioridades de Addis Abeba (Comisión Europea, 2019). Existen diversas medidas destinadas a mejorar la coherencia para el desarrollo, las cuales requieren la sensibilización de los responsables políticos, especialmente durante la fase de formulación de políticas públicas. El esfuerzo por mejorar la coherencia implica frecuentemente mitigar el impacto de políticas no relacionadas con el desarrollo. La UE realizó en 2019 un informe (2019) sobre la coherencia para el desarrollo en el que destaca las distintas medidas que pueden adoptarse para promoverla a través de proyectos temáticos que informan a los vicepresidentes de la Comisión Europea, quienes a su vez participan en reuniones a distancia con diferentes instituciones, especialmente el Consejo Europeo (I); grupos de trabajo interdepartamentales que garantizan la coherencia política entre las Direcciones Generales (DGs) (II); formación y talleres, a menudo a cargo de empresas privadas, que se imparten a los miembros de los comités de las delegaciones que están en primera línea de la elaboración de las políticas públicas. Estas formaciones, destinadas únicamente al personal, tienen por objeto instruir a los funcionarios sobre la complejidad o especificidad de determinadas cuestiones para que puedan actuar con mayor conocimiento e información (III); proyectos de investigación, financiados principalmente por los fondos Horizonte 2020 que ayudan con su enfoque multidisciplinar y transeuropeo a crear proyectos valiosos que encajan perfectamente en esta idea de coherencia política europea (IV).

Pese a que la Comisión si sitúa en el centro y con el rol de coordinadora de la PCDE de, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo son actores importantes cuando se trata de la CPDS. Las cuestiones relacionadas con la coherencia forman parte del orden del día del Consejo de Asuntos Exteriores, del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y del Grupo de Trabajo del Consejo sobre Cooperación al Desarrollo (CODEV). El Consejo proporciona orientación mediante la adopción de conclusiones sobre los informes relativos a la PCDE. En cuanto al Parlamento Europeo, además de emitir resoluciones sobre la coherencia de la política de desarrollo en la Comisión de Desarrollo hay un ponente permanente para la PCDE desde 2010.

¿Cómo integran los Estados miembros la coherencia entre su política de desarrollo y la política europea? Como establece el informe de coherencia 2019 de la Comisión Europea (2019) sobre cómo elaboran medidas para garantizar la coherencia, tanto las instituciones europeas como los Estados miembros, se analizan las formas más comunes en las que se promueve la coherencia a nivel nacional. En la mayoría de los

casos, el procedimiento implica la creación de un comité interministerial para discutir cuestiones de desarrollo, asegurando que ninguna de las políticas desarrolladas por los miembros del comité vaya en contra de los avances en estas cuestiones. En Luxemburgo, por ejemplo, existe un comité interministerial que se ocupa de tratar temas de desarrollo. En Estonia se ha optado por un modelo distinto, es decir, recurrir a grupos de reflexión para elaborar estudios sobre el impacto de las políticas estonias en los países en desarrollo. Así mismo según las respuestas de los Estados miembros en el cuestionario lanzado por las instituciones europeas para conocer la forma en que los miembros comunitarios aplican medidas que promueven coherencia, en la mayoría de los países de la UE los parlamentos nacionales desempeñan un papel sustancial (Unión Europea, 2018)[71].

Tras examinar cómo se fomenta la coherencia tanto a nivel europeo como en los Estados miembros, es esencial regresar al análisis del rol que desempeña la UE en este ámbito crucial. Entre las conclusiones de un amplio estudio encargado por la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO)[72] de la Comisión (2018a) la evaluación del impacto de siete años de coherencia en las políticas de desarrollo revela varios aspectos como el rol de liderazgo de las instituciones, los mecanismos y el proceso decisorio. La adopción de un liderazgo ambicioso en el ámbito de la coherencia para el desarrollo se enfrenta a la complejidad de equilibrar las disposiciones de diversas políticas con los retos inherentes. Entre estos desafíos internos se incluyen la falta de claridad y entendimiento común sobre el enfoque UE hacia la coherencia para el desarrollo, con algunas partes interesadas discrepando sobre cómo adaptar las políticas europeas a los objetivos y prioridades de los países en desarrollo.

Aunque el enfoque estratégico de la UE en la coherencia para el desarrollo sigue siendo pertinente, requiere una adaptación completa al contexto de los ODS y a los desafíos actuales. Entre estos desafíos se encuentran la falta de formalidad en los mecanismos de coherencia, la escasa integración entre políticas y la insuficiencia de recursos, los cuales amenazan la efectividad del enfoque de la UE en este ámbito.

[71] Países como Dinamarca, Italia, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda y Letonia han argumentado que los parlamentos en sus sistemas jurídicos desempeñan un papel importante en la promoción de la coherencia, especialmente porque en la mayoría de los casos el parlamento tiene la función legislativa. Las respuestas al cuestionario no son uniformes; hay también realidades más pequeñas, pero igualmente relevantes, como la República Checa y Malta, que han afirmado que los parlamentos nacionales no tienen ningún papel en este asunto.

[72] La DG DEVCO de la Comisión Europea se transformó en la DG INTPA a partir del mandato de Úrsula Von der Leyen, que comenzó en 2019. Este cambio estructural formó parte de una reforma más amplia para optimizar y modernizar la gestión de la cooperación internacional de la UE y fortalecer su enfoque en la asociación global.

Adicionalmente, los mecanismos específicos de coherencia para el desarrollo no ocupan un papel central en la formulación de políticas. Las propuestas de la Comisión Europea que afectan a los países en desarrollo a menudo no integran de manera adecuada los objetivos de desarrollo en los procesos de evaluación y gobernanza.

La evaluación completa del impacto del enfoque de coherencia para el desarrollo de la UE en las políticas seleccionadas es difícil debido a la falta de referencias, objetivos claros e indicadores específicamente vinculados a este tema. Las conclusiones del informe de evaluación 2009- 2016 dejan lugar a muchas reflexiones y muestran los puntos fuertes y débiles de la CPDS relacionada con el desarrollo. La coherencia para el desarrollo es un aspecto fundamental para la PCDE que no puede dejarse de lado si la ambición es alcanzar las metas fijadas en la Agenda 2030.

La UE necesita adaptar sus sistemas y estructuras para promover la coherencia, tanto a nivel de las instituciones como de los Estados miembros. Una verdadera coherencia para el desarrollo requiere la inclusión de los responsables de la aplicación de las políticas. Es posible sostener que la UE confirma ser líder en la promoción de la Coherencia para el Desarrollo pese a sus fallos. La necesidad de promoverla se deriva de la interconexión de los ODS, que deben integrarse en las distintas políticas y abordarse todos juntos sin descuidar ninguno de ellos.

El debate sobre la AOD, la eficacia y financiación del desarrollo, la creación de la Agenda 2030 y los ODS como herramienta de medición de los principales componentes del desarrollo han influido en la elaboración de la acción exterior de la UE y en la política europea de desarrolla en distintos niveles y formas. Esta influencia es dada porque, en primer lugar, la UE es el principal actor global en el mundo de la cooperación al desarrollo, si consideramos la cantidad de proyectos y fondos destinados a todas las áreas geográficas del mundo. Desempeñando un papel protagónico la UE viene influenciada e influencia a la vez la agenda global del desarrollo.

La UE ha participado en la mayoría de los debates sobre el desarrollo mundial desde las conferencias de la ONU y de otras organizaciones internacionales que afrontan temas relacionados con el desarrollo, contribuyendo en primera línea a plantear cuestiones relevantes, y estas cuestiones son asuntos que le importan a la UE más que a cualquier otro actor de las relaciones internacionales. No es un caso que la erradicación de la pobreza se situé el centro de la PCDE en virtud de la V Parte, título

III cooperación con terceros países y AH del Tratado de Lisboa. La erradicación de la pobreza es también el primero de los 17 ODS.

La eficacia[73] en la programación de la PCDE en los países socios puede incluir ciertos elementos que pueden incidir en el impacto como la alineación con las prioridades y estrategias de los países socios, la previsibilidad de las futuras políticas europeas, la utilización de instrumentos financieros propios del país socio y los avances en la ayuda del país socio por los beneficios obtenidos. El núcleo de la acción y del debate sobre la eficacia empezó con la conferencia de Busan de 2011, como se vio en el capítulo dos. En el foro sobre la eficacia de la ayuda se estableció que los principios de apropiación de las prioridades de desarrollo, la creación de asociaciones inclusivas, la transparencia y la responsabilidad mutua junto con un enfoque orientado a los resultados eran el centro del debate en torno a la eficacia (OCDE, 2011).

La UE es un miembro activo y partidario de la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)[74], establecida en Busan mediante la cual apoya la actualización de los indicadores de seguimiento de la eficacia para alinearlos mejor con los ODS. Estos indicadores de seguimiento están incluidos en la Ronda de Seguimiento Global 2018, que evalúa el cumplimiento de los países con los principios de eficacia. Entre 2011 y 2020 se llevaron a cabo tres rondas de seguimiento en el marco de la AGCED. En el informe de 2014 del *Global Partnership for Effective Development Cooperation* se destacan tres elementos clave para la coherencia, medidos a través de diversos indicadores: la apropiación y resultados de la PCDE, la creación de asociaciones para el desarrollo inclusivo, y la transparencia y rendición de cuentas sobre los resultados del desarrollo (OCDE, PNUD, 2014).

En relación con el primer aspecto, la apropiación y los resultados de la CPDS se examina si esta política está orientada a la obtención de resultados tangibles, si los programas y fondos están incluidos en presupuestos sujetos a control parlamentario, y si se priorizan las necesidades y sistemas de los países en desarrollo.

La evaluación de la creación de asociaciones para el desarrollo inclusivo se centra en determinar si la sociedad civil opera en un entorno que fomente su compromiso, si se

[73] Al hablar de eficacia de la política de desarrollo, se hace referencia a aquellas medidas para mejorar la gestión de los fondos utilizados para implementar la PDE y, en general, todas aquellas medidas que sirven para alcanzar los objetivos del desarrollo.
[74] Esta plataforma multilateral reúne a gobiernos, organizaciones bilaterales y multilaterales, así como representantes de la sociedad civil, el sector privado, parlamentos, gobiernos locales y sindicatos, con el objetivo de mejorar la eficacia de los esfuerzos de desarrollo.

valora adecuadamente la contribución del sector privado al desarrollo, y si se promueve la igualdad de género.

Finalmente, en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas, se analizan los aspectos relacionados con los resultados del desarrollo, evaluando si la información sobre la cooperación al desarrollo está disponible públicamente, así como la previsibilidad y la responsabilidad mutua entre los países.

En 2019, el nuevo informe presentado por el PNUD y la OCDE (2019: 53) recopiló datos de ochenta y seis países socios participantes sobre la eficacia de su cooperación al desarrollo. Los países que disponen de estrategia de desarrollo de calidad aumentaron del 36% en 2011 frente al 66% de 2018. Desciende el uso de marcos de resultados y herramientas de planificación por parte de los socios para el desarrollo. La transparencia de la PCDE se mantiene constante, sin mejora ni deterioro respecto a 2016. Los países socios en general informan periódicamente sobre la implementación de sus estrategias nacionales de desarrollo, pero la mayoría carece de capacidad estadística nacional para realizar un seguimiento exhaustivo. Además, se ha registrado un aumento en el presupuesto dedicado a promover la perspectiva de género en las políticas públicas, aunque persisten lagunas en la traducción de este compromiso en recursos adecuados y sistemas de seguimiento.

Según otro dato relevante, el 77% de los países socios consulta a la sociedad civil, mientras que solo el 62% consulta a sus parlamentos nacionales. Una manera de mejorar la eficacia es involucrar a una red más amplia de partes interesadas de diversas naturalezas, que puedan aportar metodologías e ideas (OCDE, PNUD, 2019: 53). Varios factores influyen en la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, el índice de transparencia de la AOD es crucial. Este índice independiente evalúa la transparencia de la ayuda entre los principales donantes mundiales. Cada año, a partir del foro de Busan, se publica esta evaluación sobre las principales herramientas de financiación del desarrollo. La transparencia de los donantes en el año 2012 es apreciable si se tiene en cuenta a la Comisión Europea, especialmente a su DG DEVCO se clasifica con un 77% de transparencia en la categoría de " aceptable ". Nada que envidiar a los fondos gestionados por Estados miembros como España, Alemania, Italia y Francia, que se sitúan en la categoría "mediocre" (Publish What You Fund, 2012) ". El conjunto de los donantes europeos, y en particular las tres DGs de la Comisión, DEVCO, la Dirección General de Operaciones de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la UE (ECHO) y Dirección General de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (NEAR), que se ocupan del desembolso de fondos a terceros países se sitúan en una posición "buena". La decimocuarta ECHO, la decimoquinta DEVCO y la

vigesimoquinta DG NEAR de los cincuenta fondos clasificados, representan una buena puntuación en comparación de nuevo con las agencias y fondos de los Es miembros europeos.

A esto es posible añadir que un informe (Consortium BKP Development, 2020) encargado por la DG DEVCO sobre la eficacia del PCDE muestra que muchas veces a nivel europeo para reducir los costes de transacción mediante la reducción del personal internacional y la capacidad. El mismo informe destaca que la UE en su aplicación de los principios de coherencia en el PCDE, a pesar de hacerlo mejor que otros miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) en términos de apropiación, alineación y gestión a resultados no se sitúa muy por encima de algunos Estados miembros. Estos datos contradictorios del informe llevan a la conclusión de que no es posible establecer una tendencia, ni positiva ni negativa, sobre el compromiso europeo en términos de apropiación, alineación y gestión orientada a resultados en comparación con otros donantes internacionales.

4.2 Las políticas de la acción exterior de la UE

Integración de la seguridad bajo la PESC

La PCDE contribuye al logro de los objetivos de la acción exterior de la UE, pero no es la única herramienta mediante la cual este actor *sui generis* ejerce su influencia, adopta posturas en asuntos internacionales y las implementa más allá de su ámbito geográfico. A lo largo de su historia, la UE ha empleado diversas herramientas para materializar su visión del desarrollo. Inicialmente, esta visión estaba centrada en aspectos económicos hasta 1975, posteriormente ha ido integrando progresivamente temas relacionados con los derechos humanos, y ha reconocido la paz y la seguridad como pilares fundamentales para un desarrollo integral.

Desde un punto de vista operacional la Cooperación Política Europea (CPE) se introdujo de manera informal en los años setenta y se formalizó en el Acta Única en los ochenta con el objetivo de crear un mecanismo de consulta entre los Estados miembros en materia de política exterior. Los Estados miembros eran obligados a tomar en consideración las posiciones del Parlamento Europeo y podían adoptar disposiciones comunes en las organizaciones internacionales. Este mecanismo fue reemplazado por la PESC con el Tratado de Maastricht de 1992[75].

De acuerdo con Anderson (2022: 76), el Tratado de Lisboa incorporó el término "acción exterior" con el propósito de englobar instrumentos como la política de desarrollo, la acción humanitaria y la PESC. La acción exterior de la UE puede interpretarse como una progresión natural del proceso de integración europea (Guinea Llorente, 2010). La competencia de la UE en materia de PESC incluye todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones de seguridad (Unión Europea, 2012b). Concretamente, los objetivos de la PESC son: (I) la defensa de los valores europeos, de independencia y seguridad en las relaciones internacionales; (II) la

[75] Los objetivos de la PESC con Maastricht eran el mantenimiento de la paz, el reforzamiento de la seguridad internacional y a la vez el fomento de la cooperación internacional. En Maastricht se creó una unión económica y monetaria representando la afirmación del principio de subsidiariedad (sobre cuya base la Comunidad interviene en aquellos sectores que no están dentro de su competencia exclusiva sólo cuando su acción se considera más eficaz que la emprendida a nivel nacional). El Tratado de Maastricht dio vida a un sistema de tres pilares: el primero hacía referencia a las Comunidades Europeas, es decir, al mercado europeo común, a la unión económica y monetaria, así como a la política atómica y del carbón y del acero; el segundo era constituido por la PESC, es decir, la construcción de una política exterior única europea; el tercero contemplaba la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior y tenía como objetivo la construcción de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, en el que hubiera cooperación contra la criminalidad a nivel supranacional.

consolidación de los tres principios básicos que constituyen la UE: el Estado de derecho, democracia y derechos humanos; (III) el mantenimiento de la paz y la resolución de los conflictos; (IV) el perseguimiento del desarrollo sostenible promoviendo integración de los países en desarrollo a la economía mundial; y por último (V) la promoción del multilateralismo y la cooperación internacional en tema de comercio y gestión de los recursos naturales.

Las políticas que hay que incluir en la acción exterior están recogidas en los tratados, en particular en el TUE de 1992 y en el TFUE de 2007. La acción exterior de la UE se refleja en los tratados[76] en la PESC, la PCDE, la AH, la PCC[77].

Gráfico n.º 9 – Dimensiones de la acción exterior: elaboración propia.

[76] La quinta parte del TFUE es dedicada a la acción exterior, desde el artículo 205 hasta el artículo 222 y el título V del TUE desde el artículo 21 hasta el artículo 46.

[77] Otras políticas europeas también tienen una dimensión exterior, como la Política Agrícola Común (PAC) o la Política Sanitaria. La distinción radica en que el proceso de toma de decisiones de la PESC o de la cooperación al desarrollo está diseñado para aplicarse fuera del territorio europeo. En contraste, otras políticas, como la de transportes, pueden tener implicaciones extracomunitarias, pero su objetivo principal sigue siendo el desarrollo del sistema de transportes dentro del espacio europeo.

La PESC es un ejemplo de cómo la seguridad fue integrada en la agenda europea, comenzando inicialmente como un simple mecanismo de consulta entre los Estados miembros para discutir cuestiones de política exterior, evolucionando gradualmente con el tiempo. La primera etapa de la coordinación de los Estados europeos en materia de política exterior se dio con el famoso informe redactado por el funcionario belga Étienne Davignon (1970) sobre la futura política exterior. En este informe se estipulaba que los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros y, en caso de necesidad, los jefes de Estado y de Gobierno, se podían reunir dos veces al año para debatir y coordinar los trabajos de política exterior. Por la primera vez las reuniones de alguna manera se formalizaron empezando a poner las bases para una verdadera acción común (Anderson, 2022). A partir de ese momento, se iniciaron las consultas sobre política exterior y en 1986, gracias al artículo 30 del Acta Única, se institucionalizó el proceso de consulta que a partir de este momento forma parte de los funcionamientos formales de la UE (Comunidad Económica Europea, 1986).

Con la inclusión detallada en el Tratado de Maastricht, la PESC se integró en el marco jurídico de la UE. En su versión original adoptada en 1992, este aspecto representaba un compromiso entre la visión federalista y la intergubernamental, diferenciando claramente los conceptos de seguridad y defensa (Bregolat, 1997: 94). Históricamente, la seguridad ha sido la responsabilidad de la PESC, que operaba bajo el principio de unanimidad, mientras que la defensa era gestionada por la Unión Europea Occidental (UEO), organización internacional creada tras el fracaso del proyecto europeo de defensa en 1954 y encargada, entre otras cosas, del control de armamentos (Comunidad Económica Europea, 1992). La UEO se disolvió a partir de 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, pero desempeñó un papel decisivo en las denominadas misiones internacionales. Las negociaciones en las Conferencias Intergubernamentales, mecanismos de consulta de los Estados Miembros, con el fin de reformar los Tratados de la UE a finales de los años noventa tenían por objeto reformar la acción exterior y crear un "*mister* PESC", es decir, una figura capaz de coordinar los esfuerzos de política exterior (Bregolat, 1997: 94). Con Lisboa el escenario resultó mucho más claro ya que a partir de este momento las competencias institucionalizadas emergen con mayor nitidez, lo que facilitó la identificación del funcionamiento de la PESC y de la acción exterior en las disposiciones del artículo 21 del TUE.

La PESC abarca la promoción del desarrollo sostenible y, por ende, la paz, mediante la integración en el comercio internacional y el multilateralismo, metas que a menudo se relacionan con la PCC y la PCDE. Sin embargo, la interconexión de los objetivos de la refuerza en cierto modo el ámbito de las políticas europeas, pero al mismo tiempo

las complica y debilita[78]. Entre los órganos responsables del desarrollo de la PESC está el Consejo Europeo[79] pero su implementación compete directamente al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión (AR/VP) que, como evidencia Verola (2022: 64), pese a su triple mandato no tiene ningún poder ni "autoridad formal" sobre los demás Comisarios en cuestiones relacionadas con la acción exterior, como PCDE y la PCC. La PESC se aplica sobre la base de decisiones individuales adoptadas por el Consejo y necesita unanimidad. Según el artículo 22 del TUE (Unión Europea, 2012b), la PESC es "*definida y ejecutada por el Consejo Europeo y el Consejo de la UE por unanimidad, salvo disposición en contrario de los Tratados. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La PESC será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados*".

Lo que confirma la singularidad de la PESC, de acuerdo con Verola (2022), es que siendo asociada a otras políticas "exteriores" enumeradas en el Tratado de Lisboa, como la ayuda humanitaria, el comercio y la cooperación, sus disposiciones y directrices se refieren exclusivamente al TUE.

La inclusión del concepto de seguridad nacional en el marco institucional europeo se realiza a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)[80], la cual forma parte de la PESC. Tiene el objetivo de ofrecer a la UE una "*capacidad operativa basada en medios civiles y militares*" (Unión Europea, 2012b) alcanzando una cooperación en el sector militar como base para una posible y eventual política de defensa común. Según los artículos 42 y 43 del TUE la UE puede recurrir a misiones utilizando medios

[78] Las refuerza porque el contenido de estas prioridades es claro, identificable y está presente en varias políticas europeas como la PCDE. El significado de las múltiples menciones podría ser que, dado que diferentes instituciones son responsables de una política, cada una tiene la tarea de promover este objetivo en sus propios procesos internos de toma de decisiones. Por otra parte, si el objetivo de promover el multilateralismo se asigna concretamente a la PESC, que prevé un proceso interno de toma de decisiones en el Consejo Europeo, éste se incluye al mismo tiempo en la PCDE, que remite a la Comisión. Todo esto dificulta y complica el sistema de asignación de responsabilidades. Si todos son responsables de promover el multilateralismo, ¿quién es responsable de un fracaso en este sentido? Este aspecto de la coincidencia de prioridades, que como hemos visto afecta a la cooperación internacional, a la PCC y a la PESC, es sólo uno de los muchos casos identificables en las políticas europeas y, según se mire, puede ser un punto fuerte o un punto débil.

[79] El Consejo Europeo es el órgano que establece las prioridades y los intereses estratégicos de la Unión. Una vez establecidas las prioridades las decisiones se aprueban mediante un procedimiento específico que requiere la unanimidad. Aunque resulta que el Consejo Europeo y el Consejo de la UE son los actores principales, la figura encargada de ejecutar la PESC es el AR/VP, el "*mister PESC*". El AR/VP ejerce un triple mandato, ya que forma parte de la Comisión Europea como vicepresidente, dirige el Consejo de Asuntos Exteriores y es jefe del SEAE.

[80] La PCSD está regulada en los artículos 41 a 46 del Tratado de la UE (TUE).

civiles y militares "*en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos*" (Unión Europea, 2012b). Es cierto que el Parlamento Europeo no es un órgano central de la PESC, pero los tratados prevén que la AR/VP consulte regularmente al Parlamento sobre aspectos esenciales de la PESC. Además, el Parlamento puede, no sólo dirigir recomendaciones al Consejo y al AR/VP, sino que, tal como prevé el artículo 36 del TUE, reclamar una consulta bianual y un debate parlamentario en el que participen los agentes que intervienen en la configuración de la PESC y en la PCSD.

Acción humanitaria y promoción de los derechos humanos

Las instituciones europeas, junto con los Estados miembros, son los mayores donantes de AH del mundo. Según las estimaciones de la Comisión Europea, juntos aportarán alrededor del 36% de la AH mundial en 2020, por una cifra estimada de 7.557 millones de euros (Comisión Europea, 2021b). Con Lisboa, estos principios y visión de la asistencia para proteger a los más débiles y la intervención en situaciones de crisis constituyeron una piedra angular de la acción exterior europea y están presentes en los tratados que rigen su funcionamiento.

La ayuda humanitaria, según lo establecido por el artículo 214 del TFUE, coincide en todas las actividades que se realizan con el fin de "*prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones*" (Unión Europea, 2012a).Un aspecto distintivo entre la PCDE y la AH radica en su carácter y fundamentos ya que la primera posee un carácter político, manifestado a través de decisiones estratégicas, mientras que la segunda se caracteriza por su imparcialidad inherente, dirigida a asistir a las poblaciones afectadas sin distinción de orientación política o intereses estratégicos. (Tassara, C., 2000)[81]. En 2008, Comisión, Parlamento y Consejo acordaron la aprobación del Consenso Europeo sobre AH donde se reconoció en su primer artículo que "*la ayuda humanitaria es una expresión fundamental del valor universal de la solidaridad entre las personas, además de constituir una obligación moral*" (Consejo Europeo, 2008). La AH adquiere en este Consenso la connotación de "responsabilidad colectiva".

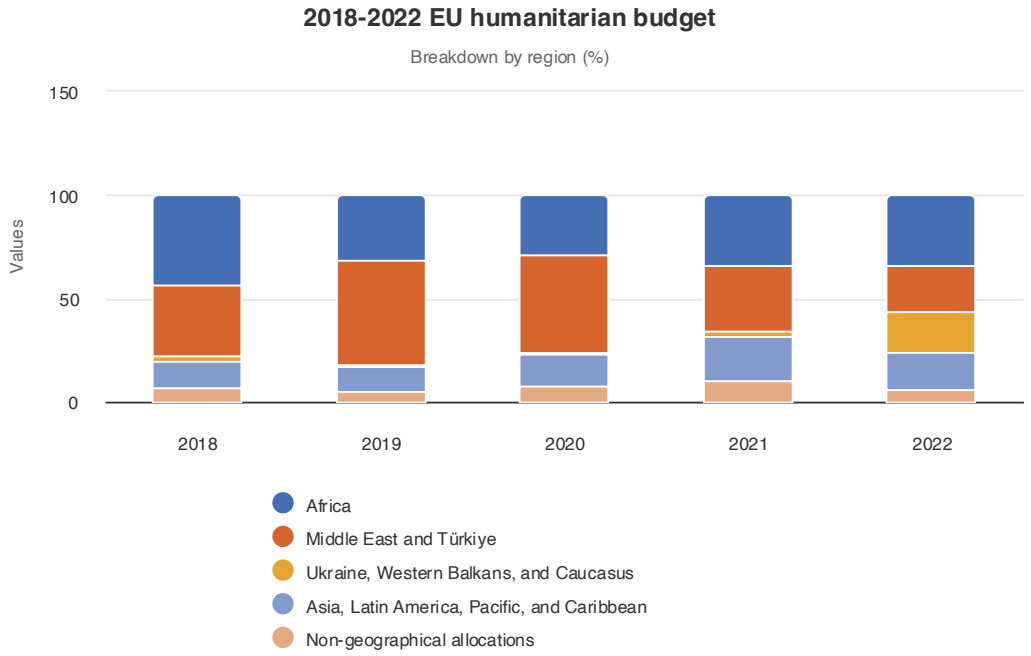
[81] Según la excomisaria de ECHO Emma Bonino, la AH funciona como un bombero que apaga incendios sin cuestionar cómo ni dónde se han originado.

De acuerdo con el Consenso (Consejo Europeo, 2008), el objetivo es salvar vidas aliviando el sufrimiento humano mediante la gestión de operaciones, coordinadas a escala europea, de asistencia, socorro. Desde luego, si el nivel de coordinación se mantiene en el ámbito de la DG ECHO[82], resulta evidente que la ejecución directa corresponde a las organizaciones presentes sobre el terreno, como las ONGs o los organismos internacionales, como el sistema ONU o el movimiento de la Cruz Roja. De hecho, estas entidades no sólo poseen los conocimientos necesarios para responder a tiempo a las crisis, sino que también tienen la capacidad de analizar las áreas prioritarias en las que intervenir. Entre fenómenos meteorológicos extremos, guerras, conflictos locales y otros fenómenos, la necesidad de AH se encuentra en su nivel más alto de los últimos treinta años. La AH es una parte integral de la política exterior de la UE, que está plenamente reconocida en el Tratado de Lisboa. La DG ECHO de la Comisión Europea, operativa desde 1991, es responsable de tratar y dirigir las operaciones de AH en estos contextos. Basados en los datos de finales de 2022, la DG ECHO tiene su sede en Bruselas y desde allí opera y dirige cinco oficinas regionales, con más de cuarenta representaciones en todo el mundo. La protección civil (también dentro de los Estados miembros) y la AH son los dos componentes principales de la DG ECHO.

La brecha entre las necesidades cada vez mayores en el mundo y la financiación de la acción humanitaria se encuentra ahora en su punto más alto, alcanzando un umbral de 15.000 millones en 2020 (ONU OCHA, 2022). El Consenso sigue siendo desde hace años la piedra angular de la legislación europea en materia de acción humanitaria. Desde un punto de vista operativo, el suministro de AH ha evolucionado y ahora es plenamente englobado en la programación multianual en el MDP. Aunque según el Reglamento de 1996 se trata de una ayuda a fondo perdido, exenta de impuestos y derechos de aduana (Consejo Europeo, 1996) adopta la forma de partenariados programáticos e incluye la financiación directa a organizaciones internacionales activas sobre el terreno, como agencias de la ONU y ONGs (Comisión Europea, 2021b).

[82] En este contexto, la DG ECHO es la DG de la Comisión encargada de la política a suele apoyar la prestación de servicios básicos que técnicamente podrían financiarse con fondos de desarrollo (OCDE, 2018)

Gráfico n.º 10 – Presupuesto destinado a ayuda humanitaria por región: Comisión Europea DG ECHO 2024 p.101.



La AH es fundamental para la protección de los derechos humanos porque proporciona socorro y asistencia inmediata a las personas afectadas por crisis humanitarias, garantizándoles el acceso a las necesidades básicas, protección y apoyo psicológico. La UE interviene en más de cuarenta países y destina casi la mitad de sus fondos de acción humanitaria a Oriente Medio y África. Mediante la acción humanitaria, la UE fomenta la seguridad humana protegiendo a las personas vulnerables, promoviendo la estabilidad y la paz y respetando los derechos humanos.

El vínculo comercio-desarrollo

El mercado europeo y la UE representan el primer comerciante mundial de productos y servicios. En conjunto, la UE puede presumir de ser el principal socio comercial de ochenta países de todo el mundo (Comisión Europea, 2023) contando con cuarenta y uno acuerdos comerciales con setenta y dos países, como reflejan las últimas estimaciones de la Dirección General de Comercio (DG Comercio). La UE se suele

servir de tres tipos de acuerdos comerciales con países terceros: los Acuerdos de Libre Comercio (ADLC)[83], los acuerdos de partenariado económico (APE)[84] y los AA[85].

La PCC[86] se fundamenta en las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos comerciales, las IED y la disciplina de la política de exportación, para lo cual la Comisión obtiene un mandato del Consejo para negociar (Unión Europea, 2012a). Con respecto a los instrumentos y actores involucrados, la Comisión informa periódicamente al Parlamento y al Consejo del avance de las negociaciones. Se requiere mayoría cualificada en el Consejo para el libre comercio de servicios y para los aspectos de la propiedad intelectual e industrial relacionados con el comercio, así como para la IDE; se requiere, además, unanimidad en el ámbito del comercio de servicios audiovisuales, así como en los servicios educativos y sanitarios. Los reglamentos son los instrumentos privilegiados para la aplicación y entrada en vigor de la política comercial común, que sigue el proceso legislativo ordinario.

El comercio es una de las herramientas más poderosas de la UE fuera de su espacio geográfico (Comisión Europea, 2021g). Si se trata de comercio y relaciones con el exterior, es lógico incluir un instrumento a mitad entre las políticas comerciales y de

[83] Los ADLC permiten la apertura recíproca y la reducción de aranceles principalmente para los países desarrollados y las economías emergentes. Por ejemplo, un acuerdo de libre comercio y un acuerdo de protección de las inversiones firmado en 2019 con Vietnam, que permite a la UE exportar alta tecnología, instrumentos electrónicos y aeronaves y, al mismo tiempo, importar calzado, textiles y arroz de Vietnam, principalmente mediante la reducción o eliminación de las tarifas aduaneras. La UE también ha firmado acuerdos similares en Asia, con Singapur, Japón y Corea del Sur, y en América Latina, con Colombia, Ecuador y Perú.

[84] Los APE son un tipo de ADLC que en la mayoría de los casos incluyen un componente de desarrollo. El caso por excelencia es, por ejemplo, el acuerdo de Cotonú firmado con los países de África, el Caribe y el Pacífico, pero también con México y los países centroamericanos Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

[85] Los AA tienen por objeto profundizar en las relaciones políticas, económicas y de cooperación al desarrollo. Por ejemplo, la UE ha favorecido estos AA con ALC, el firmado con Chile en 2002, que desde 2023 se está convirtiendo cada vez más en un acuerdo comercial. Luego, para completar el cuadro, hay que mencionar que, con la zona de los Balcanes, la UE ha firmado los llamados Acuerdos de Estabilización y Asociación que en cierto modo pueden considerarse AA, pero cuyo objetivo es acercar a los países balcánicos al estatus de países candidatos y luego futuros miembros. De hecho, estos acuerdos permiten avanzar y mejorar las normas de producción y se vienen firmando desde 2004 con Macedonia del Norte, y después con Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia y, por último, Kosovo en 2016.

[86] El núcleo de la PCC se encuentra en el artículo 21 del TUE que forma parte de la sección V de la acción exterior. Es la intención de promover un desarrollo del comercio internacional "promoviendo la integración de todos los países en la economía mundial", incluso suprimiendo las restricciones que limitan los intercambios comerciales como las barreras arancelarias (Unión Europea, 2012b). El tratado de Lisboa regula en los artículos 206 y 207 la PCC. En estos son señalados las metas y los instrumentos para el pleno desarrollo de la PCC.

desarrollo: el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)[87]. "*A través de su SPG la UE apoya unilateralmente a los países en desarrollo para que logren un desarrollo sostenible a través del comercio. Las preferencias comerciales promueven los valores universales de los derechos humanos, las normas fundamentales del trabajo, la protección del medio ambiente y la gobernanza*" (Comisión Europea, 2020c). La Comisión Europea consideró en su estrategia 2005-2016 el SPG[88] como una herramienta clave para prestar asistencia a los países en desarrollo. La integración al comercio internacional, la generación de ingresos y la lucha contra la pobreza es lo que motivó la UE en la adopción de este sistema que se inscribe en las prioridades de la política comercial europea (Comisión Europea, 2004).

Las preferencias "*deben estar orientadas a promover un mayor crecimiento económico y, con ello, a responder positivamente a la necesidad de desarrollo sostenible*" (Parlamento Europeo, Consejo, 2012). El reglamento 978/ 2012 establece los tres regímenes de preferencia:

a) un régimen estándar para los países que el BM no considera de ingresos altos y medios o que ya son beneficiarios de un acuerdo comercial similar en el mercado internacional. En el marco del esquema SGP, los países beneficiarios reciben reducciones de derechos sobre el 66 por ciento de las líneas arancelarias importadas en la UE;

b) un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+): se aplica a partir de 2012 a los países vulnerables a causa a la falta de diversificación y a la integración insuficiente en el sistema de comercio internacional. SGP+ incentiva a los países en desarrollo a beneficiarse de aranceles nulos en el 66 por ciento de las líneas arancelarias;

c) un régimen especial a favor de los países menos desarrollados «*todo menos armas*» (TEA): países menos desarrollados, incluso Estados recientemente independizados reconocidos por las ONU. Los beneficiarios están exentos de derechos

[87] La Comunidad Europea desde el 1971 concede preferencias comerciales a los países en desarrollo en el marco de su sistema de preferencias arancelarias generalizadas. En los últimos veinte años, en un mundo de cambios económicos y crisis, pandemias y desafíos del orden internacional construido después de la Segunda Guerra Mundial, por actores poderosos como Rusia y China, estas herramientas han demostrado ser efectivas para promover el desarrollo garantizando el acceso al mercado a los países más vulnerables.

[88] El SPG de la UE se aplicó desde el 1 de enero de 2014, introducido por el Reglamento (CE) n.º 978/2012.

sobre las importaciones procedentes de los Países Menos Adelantados (PMA), con excepción de las armas.

Según las estimaciones del SGP HUB, creado en 2018 para monitorizar la implantación de este sistema en 2018, se vendieron en la UE bienes por valor de más de 200 000 millones de euros en el marco del SPG creando beneficios mutuos para importadores y exportadores de los países UE y extra-UE. Los últimos datos sobre los flujos comerciales evidencian que el SPG está cumpliendo sus objetivos (Comisión Europea, 2021e). Entre los bienes más comercializados en las tres categorías, se destaca que el sector de la confección es el líder, representando el 21% en el SGP Estándar, el 55% en el SGP+ y el 80% en el TEA. Le siguen el sector del calzado y la maquinaria en el SGP, el sector textil y de la maquinaria del GPS+ y el sector del calzado y productos de la pesca (Comisión Europea, 2021e: 10) .

Como se ha mencionado anteriormente, la condicionalidad ha sido un elemento que a partir del 1975 permitió integrar componentes del desarrollo como los derechos humanos en los acuerdos comerciales y a la PCC[89]. Las preferencias comerciales también están vinculadas a una condicionalidad sobre los derechos humanos y otros convenios. Su aplicación es calificada como vital, ya que los países beneficiarios del SGP más deben respetar los principios de derechos humanos y laborales presentes en quince convenios internacionales fundamentales. Entre estas convenciones también está el Acuerdo de París sobre el clima de 2015 que obliga a los países a tomar medidas para limitar el aumento de las temperaturas menos de 1,5 grados.

De acuerdo con la Comisión Europea, es posible afirmar que "*las preferencias comerciales promueven los valores universales de los derechos humanos, las normas fundamentales del trabajo, la protección del medio ambiente y la gobernanza*" (Comisión Europea, 2020c)[90]. En términos generales, la UE manifiesta una gran preocupación por el respeto a los derechos humanos de sus socios comerciales a nivel mundial. Esta

[89] Un ejemplo de condicionalidad se encuentra en los acuerdos de libre comercio en el caso del acuerdo con Vietnam. Al firmar el ADLC con la UE, el país asiático se comprometió a respetar las normas laborales internacionales, prohibir el trabajo infantil, cumplir las normas medioambientales y proteger la biodiversidad.

[90] En este contexto son interesantes los casos de Bolivia y Paraguay en ALC. Según el informe de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2020b) gracias a esta estrecha conexión entre los derechos humanos y la vigencia del sistema de preferencias generales se han obtenidos logros que tal vez sin esta condicionalidad no hubieran sido tan rápidos. En Bolivia por ejemplo se ha incrementado la edad mínima para trabajar hasta los catorce, respetando los estándares mínimos establecidos por las convenciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Mientras que Paraguay, que no se ha beneficiado del sistema arancelario de la UE desde 2019, decidió adoptar una estrategia nacional para poner fin al trabajo infantil.

preocupación se refleja claramente en el informe de evaluación intermedia del SPG el cual destaca de manera particular el deterioro de los derechos humanos en numerosos países de Asia y África, así como la violencia en ALC (Comisión Europea, 2020c)

La condicionalidad causó una serie de debates entre neoliberales y la escuela de la teoría crítica. Si de un lado la SPG son herramientas útiles para promover el comercio y fortalecer el sistema económico global promoviendo el desarrollo de otro es la teoría crítica que considera que los SGP crean unos "*patrones discursivos donante - receptor que tienen implicaciones por las formas en que la UE ejerce el poder ya que como el UE está otorgando acceso al mercado a los beneficiarios, está en una posición para pedir algo a cambio*" (Orbie, Alcazar & Sioen, 2022: 72). El SPG adoptado por la UE es uno de los instrumentos más frecuentemente empleados y, según los datos de la evaluación intermedia y del HUB SPG, también resulta altamente eficaz para promover los valores en los cuales la UE basa sus estrategias de cooperación comercial.

Después de haber analizado y enumerado las políticas que forman parte de la acción exterior, es necesario incluir en el análisis, para una mayor exhaustividad, la cláusula de solidaridad[91], o sea es un mecanismo de unidad y seguridad interna que se activa en casos de ataques terroristas o catástrofe natural o de origen humano para proteger las instituciones democráticas. La cláusula ha sido descrita por algunos como una de las innovaciones más notables del Tratado de Lisboa (Martino, 2016: 47) con un ámbito de aplicación muy amplio y con el poder desencadenar una gran variedad de instrumentos comunitarios y acciones (operativas) de la UE. El objetivo de este mecanismo es reforzar la cooperación, especialmente en el ámbito de la seguridad, y buscar la coordinación de los Estados miembros en el seno de las instituciones europeas, para prevenir atentados terroristas y hacer frente a las amenazas de fenómenos naturales o de origen humano que puedan poner en peligro a la UE.

Según Martino (2016: 48) la cláusula, vinculada a la seguridad, tiene un ámbito de aplicación muy amplio con el poder para desencadenar una gran variedad de instrumentos comunitarios y acciones militares y civiles de la UE. Cuando un Estado sea víctima de un atentado terrorista o una catástrofe natural, la UE actuará conjuntamente para hacer frente a la amenaza. La coordinación tiene lugar en el Consejo y se regula mediante la adopción de una propuesta conjunta entre la AR/VP y el Consejo. Cuando esta decisión tenga por objeto la seguridad, el Consejo, según lo dispuesto en el artículo 31, se pronunciará por unanimidad. Los fondos, dependiendo del contexto, pueden ser tan variados como la activación del Mecanismo Europeo de

[91] La cláusula de solidaridad es disciplinada por el artículo 222 del TFUE.

Protección Civil o la PCSD dentro de la PESC. La Decisión del Consejo de 2014 relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad no solo ofrece una explicación detallada de los procedimientos para activar la cláusula de solidaridad, sino que también define catástrofe, atentado terrorista, crisis y respuesta[92](Consejo Europeo, 2014).

Tabla n.º 4 – Beneficios del sistema SPG+ y SPG: Anexos II, III y IV del Reglamento (UE) 978/2012 sobre el SPG.

	Régimen general	**Un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+)**	**Régimen especial a favor de los países menos desarrollados**
Beneficiarios	Países de renta baja o media-baja (clasificados por el Banco Mundial)	Países en desarrollo vulnerables con una diversificación limitada de las exportaciones y una cuota baja de las importaciones totales de todos los países beneficiarios del SPG.	Países menos desarrollados (clasificados por el Banco Mundial)
Preferencias	La supresión total de aranceles para los productos no estratégicos se aplica a cerca del 26% de las líneas arancelarias	Remoción de tarifas por el 66% de las líneas tarifarias	Remoción de la tasación
Obligaciones	Ninguna	Ratificación de 27 convenios internacionales	Ninguna

[92] Por catástrofe se entiende a "*toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural*". Con respecto al terrorismo se hace referencia al Reglamento de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo. Según este reglamento los delitos de terrorismo son todos los atentados contra la vida y la integridad física de una persona, secuestro o toma de rehenes, destrucciones masivas en infraestructuras, tomas ilícita de medios de transporte, la fabricación, posesión, adquisición, transporte, suministro o uso de armas de diversos tipos, la liberación de sustancias peligrosas o la provocación de acontecimientos extremos como inducciones, perturbaciones o interrupciones del suministro de agua, electricidad u otros recursos naturales esenciales, cuyo efecto sea poner en peligro la vida humana (Consejo Europeo, 2002). Considerando el reglamento sobre la aplicación de la cláusula de solidaridad se entiende por crisis "*una catástrofe o atentado terrorista cuyos efectos de largo alcance o importancia política son tales que requieren una coordinación oportuna de las medidas y la respuesta a nivel político de la Unión*"; y por «respuesta» cualquier "*medida adoptada en caso de catástrofe o ataque terrorista con el fin de afrontar sus consecuencias adversas inmediatas*".

Capítulo 5 – Agenda exterior de la UE: actores, intereses y estrategias

5.1 Las prioridades políticas fuera de las fronteras UE

Continuidades y cambios en las Estrategias de Seguridad de la UE

En la UE, los espacios políticos identificados están representados por las instituciones europeas[93] (Princen, 2009). Según Alexandrova et al (2014: 13), el análisis de la conformación de la agenda es significativo porque permite determinar dentro de las instituciones qué actores participaron en las decisiones estratégicas.

Entre 2014 y 2016, en respuesta a los elocuentes eventos que moldeaban el panorama geopolítico de la época[94], la UE bajo la dirección de la AR/VP Federica Mogherini, implementó la EUGS para reemplazar la EES de 2003. La estrategia, según Sanahuja y Verdes-Montenegro y (2018: 70) "*se configuró como narrativa o relato transformador de la globalización, definiendo la identidad y el papel de la UE como potencia normativa o potencia civil*". Si la EES del 2003 proporcionó la primera visión estratégica de la UE para definir el mundo, y contribuyendo en los años inmediatamente a la creación la política europea de vecindad y la Agencia Europea de Defensa (AED) la EUGS ha sido un ejercicio más complejo, participativo e inclusivo (Tocci, 2017: 85). El ejercicio se volvió más complicado debido a las transformaciones en el contexto global. En 2003, la amenaza terrorista representaba el principal desafío; sin embargo, para 2014, cuando se inició el desarrollo de la nueva estrategia, Europa había experimentado transformaciones profundas, como la integración del bloque del Este y las crisis económica y migratoria, que afectaron de manera considerable su estructura y estabilidad.

Adoptando las palabras del AR/VP Mogherini (2017) en la Conferencia de Seguridad de Múnich en febrero de 2017, "*en estos tiempos peligrosos y confusos en los que nuestros ciudadanos se sienten expuestos a peligros, ¿cuál es la posición de la Unión Europea?*". Siempre según Sanahuja y Verdes-Montenegro (2018: 69), con el objetivo de abordar esta cuestión sobre el posicionamiento estratégico, la EUGS reafirma la determinación de la UE de consolidarse como un actor global. La retórica y la narrativa

[93] Por tanto, teniendo en cuenta que la UE no tiene competencias exclusivas en política de cooperación según el TFUE y que las comparte con los estados miembros, el análisis sólo tendrá en cuenta la agenda de las instituciones *europeas*.

[94] Elecciones al Parlamento Europeo en 2014 y sanciones a Rusia por la Crimea, crisis económica de la Grecia, crisis migratoria de 2015, 2016 referéndums del Reino Unido.

que erigen EUGS son las siguientes y se parte de una problemática: "*los acontecimientos en el mundo configuran y afectan directamente a nuestras vidas*", no hay alternativa porque "*ningún actor o Estado por sí solo es capaz de perseguir sus intereses en un mundo globalizado*." Precisamente por ello, Europa debe actuar como actor global no sólo geográficamente sino también en cuanto a los instrumentos a adoptar y las estrategias a impulsar (Unión Europea, 2016). Más participativo e inclusivo porque se consideraron distintas opiniones de diferentes actores relevantes para la definición de la acción exterior europea.

El gran mérito de la EUGS fue su proceso de creación que incluyó dos canales, el primero de consultas públicas, con reuniones seminarios conferencias en las capitales de los Estados miembros, pero también en las delegaciones UE en el mundo, el segundo a través de un proceso institucional que incluyó el nombramiento de puntos de contacto con los Estados miembros, representantes de las DGs de la Comisión Europea y funcionarios del SEAE (Tocci, 2017). Como evidencia Sanahuja (2019: 63 - 64), tres elementos caracterizan la nueva EUGS de 2016. En primer lugar, los intereses y valores compartidos. Estos ayudan a posicionar a la UE en el mundo, destacando el respeto a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, con el fin de promover la paz y la integración social. En segundo lugar, la definición de prioridades. Se establecen las prioridades de la acción exterior, la política migratoria y la cuestión de la vecindad. Y por último los instrumentos para alcanzar objetivos. Entre los medios utilizados por la UE se incluyen un enfoque integral de los conflictos, la creación de asociaciones, el fomento de sistemas de cooperación regional, la promoción del multilateralismo y la reforma del sistema de gobernanza mundial en el marco de las ONU.

Tocci (2017: 10) argumenta que las decisiones que inspiraron su creación han sido básicamente tres. La primera es el fomento de una dirección política, para evitar que los ministros de asuntos exteriores y los responsables políticos europeos "salten de una crisis a otra" sin dirección ni orientación (Tocci, 2017: 16). La segunda decisión ha sido el refuerzo y la unidad política entre los veintisiete, porque sin unidad no puede haber acuerdo sobre el camino a seguir y las políticas que se deben implementar a nivel europeo. Especialmente tras las crisis de la eurozona, la crisis económica. Esta fragmentación se debe a los numerosos desacuerdos entre el norte y el sur de Europa sobre cuestiones económicas y entre el este y el oeste sobre la alianza con Rusia. La tercera razón es el aumento eficacia de la acción exterior europea. El Tratado de Lisboa otorga un potencial significativo al AR/VP, permitiéndole no solo ser el jefe del SEAE, sino también actuar como vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Este potencial quería ser manifestado por la EUGS, ya

que el papel de Catherine Ashton, la primera AR/VP en ocupar estos tres roles tras la implementación de Lisboa, fracasó en esta misión (Tocci, 2017: 24). Entre sus fallos se encuentra la promoción de alianzas estratégicas, especialmente con ALC, que se vieron afectadas "*por descuido y negligencia*"(Entrevista anónima, 2022b),

La EES y la EUGS respondieron a esta lógica: presentar a la UE como un actor influyente en las relaciones internacionales capaz de actuar para promover sus valores de democracia, Estado de derecho, apertura comercial, multilateralismo y derechos humanos. Ser un actor global conlleva retos globales que la UE debe abordar, no solo con una visión nítida, sino también con instrumentos a la altura de las necesidades y retos que presenta un mundo globalizado y altamente interconectado. Los documentos de posicionamiento estratégico de política exterior permiten identificar claramente estos retos: en 2003, las preocupaciones de Europa eran el terrorismo y las organizaciones criminales internacionales, la proliferación de armas de destrucción masiva (Irán y Corea del Norte), los conflictos regionales (Oriente Medio y Corea), el fracaso de los Estados (Afganistán, Liberia, Somalia) (UE, 2003). En 2008, la seguridad del abastecimiento energético y el cambio climático se añaden en el informe sobre la aplicación de la estrategia (Consejo de la, 2009).

La EUGS reconoce un mundo complejo, interconectado y en disputa. La seguridad de los ciudadanos europeos dentro de las fronteras depende de la seguridad exterior (Unión Europea, 2016). Esta misma se ve amenazada por nuevos peligros como la ciberseguridad. En definitiva, Europa se presenta consciente de estos retos, y es llamada por múltiples actores para resolver las crisis. Un actor más global que nunca como antes, asigna enormes apuestas en el último MFP 2021-2027, por su papel en el mundo a Europa en el Mundo, nada menos que 79.500 millones de euros.

La cuestión de la seguridad asume así un papel relevante dentro de la propia UE. La reciente ola de ataques terroristas plantea un verdadero peligro para la seguridad. En diciembre de 2020, la UE aprobó la Agenda de Lucha contra el Terrorismo (Comisión Europea, 2020a) la cual se compone de cinco estrategias. Esto con el objetivo de hacer frente a esta nueva amenaza y de incorporar un concepto de seguridad más amplio e integral dentro de las políticas europeas, que incluya no solo acciones de reacción sino también de prevención.

Tabla n.º 5 – Estrategia europea de lucha al terrorismo: Comisión Europea, 2020ª.

Estrategia	Descripción
Anticipar	Adoptar una planificación estratégica efectiva para fortalecer la seguridad mediante el uso de tecnologías, inteligencia artificial y drones.
Prevenir	Fortalecer los servicios digitales y colaborar con socios internacionales para localizar y bloquear los procesos de radicalización que frecuentemente conducen a ataques terroristas.
Proteger	Garantizar la seguridad en espacios públicos mediante la protección física de las personas. Esta estrategia incluye medidas contra ataques químicos, cibernéticos y otras amenazas.
Responder	Activar la cooperación entre las fuerzas policiales de diferentes países, fortalecer la inteligencia, y promover el intercambio de información a través de programas de cooperación transfronteriza, protección civil e INTERPOL, como respuesta a las amenazas de seguridad.
Recuperar	Garantizar la resiliencia y la capacidad de recuperación de las sociedades europeas tras un ataque terrorista, asegurando que los sistemas y servicios puedan restablecerse rápidamente y que las víctimas reciban el apoyo necesario.

La voluntad política de los Estados miembros en Bruselas: el rol del Consejo Europeo y del Consejo de la UE

La acción exterior define el conjunto de las políticas que la UE desarrolla e implementa en terceros países con repercusiones en el interior de los Estados miembros. Acuerdos comerciales, procesos de cooperación y asistencia técnica y financiación a organismos internacionales son parte del complejo cuadro que forma la acción exterior de la UE, pero hace más referencia a la acción de la Comisión. Anderson (2022: 73) argumenta que la estructura post Maastricht permitió los Estados miembros de dominar la policía exterior y de seguridad. Estos desempeñan un papel importante en dos instituciones europeas, el Consejo de la UE y el Consejo Europeo[95].

El Consejo Europeo está compuesto por los veintisiete jefes de Estado y de Gobierno de la UE y suele reunirse al menos cuatro veces al año. Su sede está en Bruselas, aunque antes del Tratado de Lisboa, las reuniones las acogían los respectivos países por turno. Este órgano decisorio, que comenzó en 1974 como un grupo informal de debate, se ha convertido gradualmente en una de las instituciones clave de la UE desde 2009 (My House of European History, 2020). Conviene recordar que no es un órgano

[95] La mayor confusión cuando se habla de la UE es la diferencia entre el Consejo Europeo y el Consejo de la UE. El edificio es el mismo, el *Justus Lipsius*, justo enfrente del edificio Berlaymont de la Comisión Europea, a pocos metros del SEAE y a unos cientos de metros del Parlamento Europeo de Bruselas. El nombre es casi el mismo, Consejo Europeo y Consejo de la UE, pero las funciones de composición son distintas.

legislativo, sino que establece la orientación general de las políticas de la UE. El Consejo Europeo es el máximo órgano político de la UE, ya que sus veintisiete dirigentes son elegidos democráticamente por sus respectivos países. En materia de política exterior, el Consejo Europeo es el órgano decisorio por excelencia. En el Consejo Europeo se toman las decisiones de los veintisiete que orientan la política exterior y las opciones estratégicas de la UE y tiene distintas herramientas para afirmar sus orientaciones, entre estas cabe mencionar las conclusiones y las reuniones informales.

Desde 1975, las conclusiones del Consejo Europeo son el instrumento formal de decisión de esta institución, preparadas con semanas de antelación a los encuentros, pero aprobadas por los miembros del Consejo. Para la preparación de la parte política y técnica de estas reuniones entre jefes de Estado y de Gobierno y del Consejo de la UE a nivel ministerial, un papel decisivo lo desempeña el COREPER. El verdadero trabajo estratégico que influye notablemente en la configuración de la agenda del Consejo Europeo es llevado a cabo por numerosos grupos de trabajo y expertos, quienes preparan propuestas de resolución antes de que los veintisiete Estados miembros se congreguen[96].

Según Schendelen (2010: 92) el papel del Consejo se concentra en formalizar el trabajo desarrollado en niveles inferiores. Hay quienes, como Schramm y Wessel (2023), han calificado al Consejo europeo de gestor de crisis refiriéndose especialmente a la gestión de la pandemia y a la increíble influencia de este órgano intergubernamental en la liberación de los fondos de la UE de *Next Generation EU*.

De acuerdo con Schramm y Wessels (2023: 260), en el sistema europeo, el papel del Consejo es decisivo en el proceso de elaboración de las políticas, tanto por la función que le asigna el Tratado como por su poder real. No obstante, este poder de trazar el curso de la voluntad política de los veintisiete, conviene recordar que todas las decisiones que prepara el Consejo, para ser válidas, deben ser convertidas en legislación europea por los órganos competentes, es decir, el Parlamento y el Consejo de la UE. Bocquillon (2024) evidenciando la centralidad del Consejo afirma que "*el Consejo Europeo ha sustituido a la Comisión como responsable de fijar la agenda estratégica*".

[96] Además de las conclusiones del Consejo, también son destacables las declaraciones de las reuniones informales, como por ejemplo la celebrada el 29 de junio de 2016. El documento aprobado en esta ocasión recoge cómo los líderes de los Estados se toman con dolor la noticia de la victoria en el referéndum que sancionó el Brexit, pero al mismo tiempo respetan la decisión (Consejo Europeo, 2016)

El Consejo de la UE está formado por los ministros de los Estados miembros, y las mesas de trabajo y los consejos se dividen por temas y políticas de trabajo: Pesca, Medio Ambiente, Asuntos Exteriores e Interior. Las reuniones del Consejo de la UE suelen ser entre setenta y ochenta al año[97]. El Consejo de la UE desempeña un papel central en el proceso legislativo ordinario junto con el Parlamento y en la adopción del presupuesto de la UE. Dependiendo del asunto que se debata, el Consejo de la UE toma sus decisiones por distintos tipos de mayoría. El Consejo por decisiones estratégicas tiene votar por unanimidad sobre una serie de asuntos que los Estados miembros consideran delicados[98]. El papel del Consejo de Asuntos Exteriores, compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de los países de la UE, es relevante en materia de PESC porque refleja las distintas posiciones de los veintisietes.

[97] La primera reunión del Consejo de las Comunidades Económicas Europeas se celebró en 1958. La centralidad de este órgano reside en que, junto con el Parlamento, comparte el poder legislativo desde 1987. Aunque la primera reunión informal entre los ministros de la CECA tuvo lugar en 1952, hasta 1958 no se celebró la primera reunión de ministros de la Comunidad (My House of European History, 2020b).

[98] Por ejemplo, en la PESC, dependiendo del tema objeto de debate, el Consejo de la UE toma sus decisiones por: mayoría simple: voto a favor de catorce Estados miembros - mayoría cualificada: voto favorable del 55 % de los Estados miembros, que representen al menos el 65 % de la población de la UE - votación por unanimidad: 100% de votos a favor.

5.2 Roles y funciones de los otros actores de la acción exterior: Comisión, AR/VP y Parlamento

La iniciativa legislativa y gestión de la Comisión, la síntesis del AR/VP y el suporte del SEAE

De acuerdo con las atribuciones conferidas por los Tratados, la Comisión, en su rol de órgano ejecutivo de la Unión Europea, está compuesta por veintisiete Comisarios, uno de cada país miembro de la UE. En conjunto con el presidente, los Comisarios constituyen el poder ejecutivo de la UE. La función de la Comisión es esencial para la formulación de la agenda y la determinación de las prioridades políticas, en consonancia con la interpretación de Reh, Bressanelli y Koop (2021: 8), "*la Comisión establece la agenda legislativa de la UE en un entorno nuevo: la Unión y sus políticas son cada vez más importantes en los Estados miembros, y esta importancia genera presión política en todo el sistema multinivel de la UE*"

Tal como sostiene Entin (2012), la estructura y el proceso de elaboración de las políticas de la UE son complejos debido a la presencia de diferentes actores con intereses distintos a los que representan. Según Morth (2000: 2), "*la Comisión es considerada a menudo el motor del proceso de integración. Las funciones administrativas y políticas son complejas y adoptan muchas formas. El carácter dual (de la Comisión) puede considerarse el resultado de las exigencias contrapuestas del entorno exterior. Por un lado, se espera de la Comisión que actúe como mediadora en las negociaciones intergubernamentales y como depositaria de la confianza de los Estados miembros, por otro lado, también se espera que funcione como proponente y desarrolladora de las políticas de la UE*".

Schendelen (2010: 79), evidencia que la Comisión Europea desempeña dos papeles principales, uno político y otro administrativo, y que en el político es capaz de captar intereses que luego permiten fijar la agenda sobre un asunto determinado *«la Comisión policéntrica también hace mucho más que redactar decisiones y adoptarlas tras su aprobación. De hecho, su funcionamiento es multifuncional. Desde el punto de vista político, es el principal agregador no sólo de las ideas procedentes de los grupos de interés públicos y privados sino también de su experiencia y apoyo, necesarios para la elaboración de los proyectos. Además, sólo su experiencia y apoyo son necesarios para elaborar propuestas capaces de lograr un consenso sustancial entre las partes interesadas. Desde el punto de vista administrativo, es el principal supervisor de la aplicación de las decisiones que toma*".

La gestión directa y exclusiva de los recursos financieros de la acción exterior de la Comisión y de las delegaciones de la UE en el mundo ha perdido relevancia a favor de otras vías y canales de cooperación como el apoyo presupuestal de los países en desarrollo y de las contribuciones a organismos internaciones (Sanahuja, Sandoval, 2019)[99].

La Comisión es un órgano político/burocrático complejo que se divide en DGs, en unidades y servicios[100]. Dentro de ella, hay servicios y DGs que, en la práctica, gracias a la experiencia de los funcionarios y jefes de unidad, ejecutan las políticas. Dentro de la Comisión hay DGs más politizadas que otras, en las que el control de los puestos clave puede ser decisivo para la aplicación de las políticas. Por eso, al menos las principales merecen una mención, sobre todo las que tienen que ver con la política exterior y en particular con la PCDE[101].

Las PCDE han permanecido casi siempre en manos de DG INTPA antes DG DEVCO. La necesidad en 2019 de crear una DG de partenariados internacionales fue de reflejar el creciente enfoque en las asociaciones internacionales y partenariados estratégicos a través de un alejamiento de la "relación donante-receptor" hacia una “asociación de iguales” entre la UE y los países en desarrollo. Tal como señala Morth (2000: 4-5), "*transferir un área política a una nueva DGs sólo implica cambios administrativos, sino que también tiene implicaciones políticas y jurídicas*". La AOD emitida por la Comisión según las cifras del informe anual sobre la ejecución de la acción exterior en 2021 asciende a 15.492 millones de euros (DG INTPA, 2022) Por tanto, en materia de cooperación, la Comisión Europea, y en particular la DG INTPA y la DG NEAR, son los agentes más implicados en el proceso de toma de decisiones y aplicación (DG INTPA, 2022). La DG INTPA lidera los esfuerzos de la UE para aplicar a nivel mundial la Agenda 2030 y los ODS (Comisión Europea, 2020f).

[99] Antes de 1967, distintas instituciones desempeñaban un papel ejecutivo dentro del esquema jurídico europeo: en 1952 se creó la Alta Autoridad del Carbón y del Acero, y en 1958, otras dos comisiones, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE) respectivamente. No fue hasta 1967 cuando se unieron en un único organismo que hoy forma lo que podemos llamar la Comisión Europea (My House of European History, 2020a).

[100] El personal administrativo, compuesto por el agente permanente, el agente contractual, temporal y los becarios se seleccionan tras un proceso meritocrático gestionado por la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO).

[101] El nombre y el número de las DG cambian constantemente a causa de las decisiones de la componente política. Entre las DG que se ocupan principalmente de las relaciones exteriores se encuentra la DG INTPA, DG NEAR, FPI, DG ECHO, DG Comercio y DG DEFIS. Debido a las conexiones internas-externas relacionadas con el cambio climático, y la mayor atención al clima y la seguridad en la acción exterior de la UE, este mapeo también incluye la DG de Acción Climática (DG CLIMA).

La DG encargada de la PCDE es así responsable de formular, dirigir y apoyar las asociaciones internacionales y la PCDE. Las asociaciones internacionales aspiran a alcanzar los ODS y las prioridades de la política de cooperación de la UE. Para la programación del NDICI, la DG INTPA es corresponsable con el SEAE de la gestión de programas geográficos (que cubren el África subsahariana, Asia y el Pacífico, ALC) programas temáticos (que cubren los derechos humanos y la democracia entre otros)

El Presupuesto general de la UE para acción exterior en 2021 por DG evidencia que 14 273 millones de euros han sido gastados en AOD en 2021 donde la DG INTPA es la que más aporta con 6 300 millones. Sigue en esta clasificación la DG NEAR, 3637, y la DG ECHO 2 401 millones (DG INTPA, 2022: 31). La DG INTPA detiene las responsabilidades políticas en el ámbito del desarrollo y la cooperación. Un ejemplo de este compromiso es que la DG INTPA programa y ejecuta los instrumentos de financiación exterior de la UE gestionando casi 8.000 millones de euros en compromisos en el año 2019 destinado a más de cien países socios ubicados en los cinco continentes (Comisión Europea, 2020f: 8).

La misión de la DG NEAR es llevar adelante las políticas de vecindad y ampliación de la UE. En el ámbito de la vecindad, la DG es responsable de coordinar en toda la Comisión la aplicación de la Política Europea de Vecindad (PEV), en estrecha colaboración con el SEAE. Desde un punto de vista operativo, la DG NEAR gestiona el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA II), mediante el cual la UE apoya las reformas a lo largo del proceso de adhesión con asistencia financiera y técnica. Para el período 2014-2020, el IPA II contó con un presupuesto de 11 700 millones de euros; el IPA III, su sucesor para el período 2021-2027, tiene un presupuesto propuesto de 12 900 millones de euros en 2018 (Comisión Europea, 2020e).

El Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) depende de la AR/VP trabaja en estrecha colaboración con el SEAE y con todas las DGs de la Comisión para garantizar la coherencia y la eficacia. Este servicio es responsable de ejecutar la acción exterior de la UE mediante la aplicación rápida cuando las situaciones lo requieren, integrando otras instituciones europeas.

En consonancia con los datos publicados por la Comisión Europea (DG INTPA, 2022: 30), se observa que, mientras la DG INTPA se enfoca principalmente en la cooperación y la AOD el Instrumento de Política Exterior (FPI) financia principalmente acciones en el marco de la PESC. En resumen, el FPI actúa como ejecutor y es responsable de gestionar tanto financiera como administrativamente la PESC. En particular, se encarga de actuar como la primera respuesta ante las necesidades y oportunidades de

política exterior; ayudar a los países a enfrentar crisis y mantener la paz y la seguridad, observar elecciones, y apoyar la democracia, la dignidad humana y el Estado de derecho; crear alianzas y asociaciones estratégicas; impedir el comercio de diamantes provenientes de zonas en conflicto y por último abordar las amenazas a la seguridad internacional a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (Comisión Europea, 2022)

En la Comisión hay otras DGs que apoyan, por ejemplo, la PCC, como es el caso de la DG Comercio en la planificación y aplicación de acuerdos comerciales con terceros países, especialmente "en lo que se refiere a los aspectos técnicos". Mientras que otras DGs como la Dirección General de Defensa de la Comisión Europea (DG DEFIS) y la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior (DG HOME) importantes instrumentos para la defensa común (Csernatoni, 2021), proporcionan un punto de referencia e integración para lo que concierne a la PESC, que, aunque gestionada por los miembros del Consejo, cuenta con el apoyo de otras instituciones, como la Comisión Europea.

Una de las figuras más destacadas, si en la acción exterior en su conjunto, es sin duda la del AR/VP. Este cargo se rige por el artículo 27 del TUE. El nacimiento de la diplomacia común tiene como objetivo principal resolver los problemas estructurales de la política exterior común identificados en la ausencia y unidad, coherencia, consistencia eficacia y visibilidad (Aldecoa Luzárraga, 2011). Inicialmente, el impulso de crear una figura que representara a la UE en política exterior partió del expresidente francés Jacques Chirac (Fitte, 2005: 8). Posteriormente, se creó tras numerosos debates con el Tratado de Ámsterdam y se reforzó decisivamente con Lisboa. Esta figura preside el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, siendo vicepresidente de la Comisión y jefe del SEAE despeña un papel céntrico en los procesos decisorios de la UE. En particular el AR/VP garantiza la dirección de la PESC y la PCSD (I); la coordinación y participación de reuniones mensuales con ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros con el objetivo de garantizar la coherencia de la acción exterior (II); la coordinación y gestión de otros aspectos de la acción exterior de la UE (por ejemplo, comercio, desarrollo, política de vecindad y ayuda humanitaria) en colaboración con los otros comisarios competentes (III); la representación de la Unión en cuestiones relacionadas con la PESC y en los diálogos políticos con terceros y con organizaciones internacionales como la ONU (IV); el mando del SEAE y de su gran red diplomática compuesta de unas cien cuarenta delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo (V), de la AED (VI) y del Instituto de estudios de seguridad de la UE (VII).
Para captar la importancia actual del SEAE en el contexto de la acción exterior, es crucial llevar a cabo un análisis de su evolución histórica. Esta institución fue

instituida mediante la decisión del Consejo Europeo del 26 de julio de 2010, la cual fue complementada por un reglamento sobre el personal, un reglamento adicional sobre la dotación financiera, y una resolución del Parlamento Europeo destinada a la adopción del presupuesto de servicios. La institución fue establecida para apoyar las decisiones del AR/VP, quien ahora dispone de una extensa red de delegaciones europeas distribuidas globalmente, y de un núcleo central ubicado en el corazón de la sede institucional de Bruselas, en la rotonda Schuman, directamente frente a la Comisión Europea y al Consejo de la UE. Hoy, a la luz de los cambios, el artículo 27, apartado 3, del TUE constituye la base jurídica del SEAE. El papel y la cuestión presupuestaria para la financiación del SEAE ha sido el centro de muchas discusiones en 2010, antes de su creación y su entrada en operativo, entre la Comisaria Catherine Ashton y el Parlamento Europeo. El Parlamento exigía un mayor control político por parte de su Comisión de Asuntos exteriores, a través de un control presupuestal y un mayor involucramiento en las decisiones. En la resolución final que dio luz al proyecto de creación del SEAE, el órgano legislativo europeo reivindicó plenamente su papel en el ámbito de la acción exterior, incluidas sus funciones de control político en los asuntos legislativos y presupuestarios (Parlamento Europeo, 2010).

La composición mixta del SEAE[102] según Guinea Llorente (2010) representa "*una innovación radical*" porque combina servicios intergubernamentales y comunitarios para la consecución de una política de acción exterior europea común. Su establecimiento representó una gran innovación en la arquitectura de la política exterior europea gracias a la cual ha sido posible incorporar bajo un solo organismo, con sede operativa en Bruselas y en casi todas las capitales del mundo, diferentes tipos de instrumentos, actores y capacidades (Csernatoni, 2021: 87). En el análisis sobre el papel que tiene el SEAE, Herrberg (2021: 137) evidencia que es la institución que dispone de más herramientas para desempeñar un papel de mediación de paz en el sistema europeo, ya dispone con un personal experimentado en la gestión de procesos de mediación de conflictos internacionales, de un centro autónomo de gestión, y coordinación con los Estados miembros, que le permite desplegar medios y recursos en poco tiempo en todo el mundo.

De acuerdo con Herrberg (2021), el SEAE puede conceptualizarse como un equivalente al Ministerio de Asuntos Exteriores a nivel de la UE y abarca, como se ha observado, un sistema de embajadas y centros en diversos países. Las prácticas adoptadas por este "Ministerio" antes de su establecimiento bajo otras instituciones han influido

[102] El SEAE está compuesto por funcionarios de la secretaria del Consejo y de la Comisión y parte de los servicios diplomático de los Estados miembros.

indudablemente en las actitudes de la política y de los responsables de la toma de decisiones, y viceversa. Tocci (2017: 78) al contrario defiende la posición que el SEAE no puede considerarse como un Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que su acción a la de los Estados miembros, que permite a la diplomacia llegar allí donde las diplomacias nacionales de los Estados no llegan. Un ejemplo de ello es el activo papel desempeñado por el AR/VP Mogherini durante la negociación del acuerdo internacional sobre el programa nuclear iraní[103].

El poder del Parlamento Europeo en la definición de las prioridades políticas

El Parlamento Europeo, aunque aún no ha asumido un papel preeminente en la acción exterior, desempeña una función crucial si se considera su posición central en la división de poderes. En primer lugar, el Parlamento es la única institución elegida democráticamente desde 1979, con sus miembros elegidos cada cinco años. Tanto estos miembros como los partidos políticos desempeñan un papel significativo en la promoción de las iniciativas europeas vinculadas a la acción exterior. En segundo lugar, porque la imagen del Parlamento como defensor de los derechos humanos y del Estado de derecho es muy fuerte tanto dentro como fuera de la UE. A partir de 1979 el Parlamento Europeo dejó de ser solamente un órgano consultivo y adquirió un papel cada vez más central al convertirse en la primera institución internacional elegida por sufragio universal. El Acta Única aumentó sus poderes legislativos con la introducción de los procedimientos de cooperación y aprobación, y consecuentemente a partir del 1987 adquirió más poder en término de política exterior. Según el Acta Única "*la presidencia informará periódicamente al Parlamento Europeo sobre las cuestiones de política exterior que se examinen en el marco de la cooperación política y velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo*" (Comunidad Económica Europea, 1986). Un recorrido que, en los años asignó al Parlamento mayor poder decisional, control y peso político dentro del esquema decisional europeo[104] A En la actualidad, aunque el papel del Parlamento Europeo en la política exterior es

[103] Este fue sin duda un éxito de la diplomacia europea en su conjunto, un logro que quizá las diplomacias de los Estados miembros sin coordinación y acciones individuales no habrían podido alcanzar. Un éxito hasta la salida del acuerdo de Estados Unidos y Irán.

[104] Con el Tratado de Maastricht el Parlamento Europeo adquirió el derecho a invitar a la Comisión a presentar una propuesta legislativa sobre asuntos que, en su opinión, requieren la elaboración de un acto comunitario (Comunidad Económica Europea, 1992). Con el Tratado de Ámsterdam de 1997, el Parlamento obtuvo la aprobación del presidente de la Comisión Europea, y con el Tratado de Niza, que tenía como finalidad reformar la estructura de la UE tras las nuevas adhesiones, aumentan los poderes legislativos y de supervisión del Parlamento. la luz de los tres poderes del Parlamento Europeo en virtud del nuevo Tratado de Lisboa, es decir, el poder legislativo, el poder presupuestario y el poder de control democrático sobre el ejecutivo, se puede afirmar que en política exterior no es una de las instituciones más protagonistas.

relativamente limitado, incide de manera significativa en al menos cuatro aspectos clave: la aprobación del MFP, las visitas de delegaciones de MPEs, las resoluciones sobre asuntos exteriores y el Premio Sájarov.

La autoridad para aprobar el MFP y las asociaciones internacionales es de gran relevancia, dado que los tratados otorgan al Parlamento Europeo la capacidad para ratificar cada decisión o fondo destinado a acciones de política exterior. Esta competencia confiere al Parlamento un papel imprescindible en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, papel que se ve complementado por la influencia ejercida a través de las visitas de los MPEs.

Las delegaciones de MPE han frecuentemente visitado regiones críticas o de alta relevancia, enfocándose en crisis, catástrofes naturales o conflictos. Un ejemplo notable es la visita realizada en 2013 por ocho MPEs a activistas de derechos humanos en Irán, en un esfuerzo por abordar y resaltar la situación de los derechos en el país (Euronews, 2013); la visita de una delegación a Venezuela en febrero de 2019, posteriormente echada por el presidente Maduro (Angulo, 2019), hasta las visitas en 2022 de una delegación a Taiwán tras las amenazas recibidas del Gobierno de Pekín (Parlamento Europeo, 2022) a Gran Canaria tras la erupción del volcán que causó miles de desplazados (Europa Press, 2022) y a Polonia para comprobar el respeto del Estado de derecho tras la condena del Tribunal de Justicia de la UE (Europa Press International, 2022). En la escena internacional, el Parlamento Europeo funciona como una caja de relevancia porque fija la agenda internacional ejerciendo influencia sobre las demás instituciones europeas.

Según el eurodiputado y presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, David McAllister "*la posición del Parlamento sobre la violación de los derechos humanos en algunos países, se podría decir, obliga al Consejo y a la Comisión a tomar posiciones frente a terceros países*" (Udrescu, Le Bussy, 2023). También según el eurodiputado Bernand Guetta, "*para el resto del mundo, el Parlamento Europeo expresa la voz de la Unión*", que a través de sus resoluciones condena las violaciones de los derechos humanos o expresa su apoyo a los procesos democráticos (Udrescu, Le Bussy, 2023) como también ha ocurrido en varias ocasiones en ALC[105]. El Parlamento

[105] Por ejemplo, en el caso del país andino, la resolución de 2001 que condena la creación del Plan Colombia, un acuerdo bilateral con Estados Unidos que utiliza medidas drásticas para combatir el narcotráfico aumentando el gasto en las fuerzas armadas, sin tener en cuenta las opiniones de los actores sociales colombianos (Parlamento Europeo, 2001). La resolución que promovió la creación del FEP, luego resultó ser el principal instrumento de la UE para financiar la implementación del Acuerdo de Paz (Parlamento Europeo, 2016c).

Europeo, a través de sus resoluciones sobre la implementación de la PESC lleva a cabo un papel de supervisión y control parlamentario y democrático. Este papel es esencial, considerando que los diputados europeos son los únicos representantes directamente elegidos por los ciudadanos de la UE, tal como se ha señalado anteriormente. Por último, el Parlamento Europeo actúa como un defensor de los derechos humanos, utilizando su influencia y diversas iniciativas, como el Premio Sájarov, para promover y proteger las libertades fundamentales a nivel global[106]. Su importancia política es fundamental precisamente porque se trata de un premio oficial que permite a una institución como el Parlamento Europeo adoptar una postura importante en materia de derechos humanos[107].

El BEI es otra institución históricamente importante para la gestión de los préstamos y el funcionamiento de la PCDE. El BEI financia proyectos de mejora de infraestructuras, suministro energético y programas de desarrollo en países europeos, vecinos y en desarrollo. Es una Institución que forma parte de la UE, pero no participan directamente en la determinación de la acción exterior, su papel es más bien el de ejecutor material de proyectos o financiaciones que concede la Comisión. El Banco concede préstamos a entidades de todo tipo, incluidos los países en desarrollo y ONGs. Además de prestar, proporciona una financiación combinada y desempeña un papel importante en la asistencia técnica con el propósito de aumentar la eficacia de las inversiones. Ha desempeñado un papel vital en el pasado con acuerdos con los países ACP y más allá, y hoy sigue siendo el pilar en términos de desembolso de préstamos y otros servicios. Además, cuenta con numerosos concursos para que entidades del tercer sector financien proyectos de desarrollo.

La identificación de los intereses en la acción exterior de la Unión Europea requiere la participación de varios actores clave como los Estados miembros, que deben considerarse como parte fundamental del sistema europeo, en lugar de meros actores externos, por dos razones principales. En primer lugar, están representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de la UE, dos instituciones centrales en la formulación de políticas exteriores. Esta representación les permite influir

[106] Este homenaje se concede desde el final de la Guerra Fría, concretamente desde 1988, cuando la cuestión de los derechos humanos ocupaba un lugar central en el mundo dividido por la Unión Soviética. Con la concesión del premio, el Parlamento recompensa la libertad de aquellos defensores de los derechos humanos que han luchado, independientemente de su país de origen, por la libertad.
[107] Entre los premiados con el Sájarov figuran la Asociación Madres de Plaza de Mayo, en 2002, por su persistente lucha por encontrar a los desaparecidos durante la dictadura militar de Videla, y Salima Ghezali, activista de derechos humanos y periodista en Argelia, en 1997. En 2013 la paquistaní Malala Yousafzai por sus campañas sobre los derechos de la mujer y la educación gratuita, hasta que en 2022 el pueblo ucraniano ganó el premio por su resistencia contra la agresión rusa en el territorio de Ucrania.

directamente en las decisiones estratégicas y en la orientación general de la política exterior de la UE y determinar la agenda de la UE. En segundo lugar, el Parlamento Europeo, aunque constituido por MPEs que representan a partidos políticos, está compuesto en su mayoría por partidos nacionales que reflejan los intereses y prioridades de los Estados miembros. Esta estructura asegura que los intereses nacionales influyan en la legislación y en las políticas exteriores de la UE.

Además, los Estados miembros poseen un considerable poder para moldear los intereses y objetivos de la UE mediante su participación en grupos de presión y asociaciones de categorías, a pesar de que no siempre forman parte de la lógica y dinámica interna de las políticas europeas. Su capacidad para influir en la agenda y en las prioridades de la UE a través de estos mecanismos demuestra que su rol en la acción exterior es fundamental y no debe subestimarse. Entre los actores que inciden en los mecanismos de definición de las políticas de la acción exterior están las ONGs. Las ONGs europeas e internacionales en particular desempeñan un rol en la consecución de lo que la UE se ha fijado como objetivos de su acción exterior y la conformación de su agenda.

El trabajo de estas asociaciones incluye la transferencia de conocimientos directamente sobre el terreno que a menudo suele estar financiado por instrumentos comunitarios (Herrberg, 2021: 145) como el programa *EU Aid Volunteer* manejado por la Agencia de la Comisión Agencia Ejecutiva de Educación, Audiovisual y Cultura (EACEA). Las ONGs no sólo contribuyen directamente a la ejecución de los proyectos europeos, sino que también actúan como grupos de presión, y un ejemplo es el caso de la red UE-LAC antes de la cumbre UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños (CELAC) celebrada el entre el 17 y el 18 de julio 2023. En este caso, pocos días antes de la realización de la cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas más de treinta ONGs publicaron un documento de posición donde condenaban la falta de atención de la cumbre acerca de las desigualdades en favor de las inversiones públicas y privadas promovidas en la región ALC por el *Global Gateway*, en particular apelándose a la creación de mecanismo de evaluación y medición de impacto de estas inversiones (EU-LAC Working Group, 2023). Este es un ejemplo concreto de cómo grupos de ONGs con considerable influencia pueden incidir en los procesos de formulación de estrategias de política exterior, o al menos garantizar que sus perspectivas sean escuchadas en dichos procesos.

PARTE TERCERA – CASO DE ESTUDIO: LA UE EN LA PROMOCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA ENTRE 2001- 2021

Capítulo 6 – Cooperación y conflicto: la visión de la UE sobre la crisis colombiana

6.1 La internacionalización y problematización europea de la paz colombiana

La transición de un conflicto armado de una escala local o nacional a una dimensión internacional se denomina internacionalización del conflicto. Este fenómeno ocurre cuando un conflicto pasa a formar parte de la agenda internacional, ya sea por solicitud del país afectado por la violencia o debido a la intervención directa de otros actores internacionales. En consecuencia, se produce una intervención por parte de actores externos y una implicación activa de la comunidad internacional. En el caso del conflicto armado colombiano, la UE y sus Estados miembros, junto con otros países americanos (Chile, Cuba, Estados Unidos, y Venezuela), europeos (Noruega) y organizaciones internacionales (la ONU), han sido actores clave que respaldaron un complejo camino hacia una pacificación nacional.

La internacionalización de un conflicto armado se da, de acuerdo con Currea (2012: 579), cuando *el involucramiento de uno o varios actores de la comunidad internacional en un conflicto armado interno. Este fenómeno se origina por tres explicaciones o por la combinación de estas. La primera, la intervención de un tercero de manera directa o indirecta, bien sea por intereses humanitarios o nacionales; la segunda, la solicitud de uno o varios de los actores del conflicto, movidos por una estrategia política o militar; finalmente, el desbordamiento del conflicto sobre las fronteras, que lleva a lo que se ha conocido como el contagio a través de refugiados, tráficos ilícitos, zonas de retaguardia, incursiones, entre otros*".

Por lo que concierne a Colombia, las tres explicaciones son válidas, ya que, en primer lugar, a partir de los primeros años del siglo XX, Estados Unidos y la UE empiezan a operar con sus programas militares y/o de cooperación. En segundo lugar, porque se presentó una petición oficial del gobierno colombiano a la comunidad internacional, y finalmente porque el conflicto colombiano ha involucrado a lo largo del tiempo a países vecinos, como Venezuela y Ecuador, sobre todo en lo que concierne a tráficos ilícitos y actividades criminales.

En relación con la solicitud de ayuda y según Moreno (2009: 106), las relaciones internacionales en las que se ha implicado Colombia en los primeros años de la década de los 2000 se han centrado principalmente en el conflicto armado, con el objetivo del gobierno colombiano de obtener respaldo de la comunidad internacional. El primer intento fue asumido por el presidente Andrés Pastrana que, a finales de los años noventa, fue protagonista de una activa campaña de búsqueda de apoyo con el fin de promover un acuerdo y acabar con la violencia. Pastrana intentó hacer llegar a la comunidad internacional el mensaje de que la paz en Colombia era un asunto que requería una "*responsabilidad global*". A su demanda formal de promover su plan de paz para Colombia ante la Casa Blanca en septiembre de 1999, se sumó la visita al Parlamento Europeo reunido en su sesión plenaria de Estrasburgo en octubre de 1999, durante la cual pidió oficialmente a la UE que invirtiera en la paz de Colombia (Vranckx, 2005: 14). Como evidencia Vranckx (2005: 15), la petición de Pastrana en apoyo a su ambicioso plan para Colombia variaba en función del interlocutor internacional: mientras a las instituciones europeas se les solicitaba adoptar un enfoque orientado al fortalecimiento institucional y a la implementación de programas de desarrollo, a los Estados Unidos se les requería centrarse en combatir el incremento del tráfico ilícito de drogas en el país. Pastrana propuso entonces un plan de acción para fomentar la financiación internacional a través de una mesa de diálogo y negociación. El programa se denominó "Plan Colombia".

Un plan (militar) para Colombia

Para comprender la intervención y la problematización europea en el contexto del Acuerdo de Paz en Colombia, es imprescindible analizar previamente los métodos y programas implementados por el gobierno colombiano y sus aliados durante los primeros años de la década de los 2000. El análisis del Plan Colombia no solo es útil para definir cómo Colombia pensaba resolver el conflicto, sino que sobre todo indica cómo la UE decidió posicionarse con su agenda de cooperación.

El Plan Colombia fue una estrategia para internacionalizar el conflicto armado del país, y buscaba obtener apoyo internacional dispuesto a sostener un proceso de fortalecimiento institucional para garantizar la paz. Su estructura inicial se organizó en varias macro estrategias, muy diferentes entre sí y con componentes sociales que incluían la recuperación económica fiscal, un proceso de negociación del conflicto armado o la lucha contra el narcotráfico (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, 2005). El coste de este programa estimado por el gobierno colombiano fue de 7500 millones de dólares, la mayoría procedentes de recursos locales, mientras

que el compromiso económico de la comunidad internacional representaba poco menos de la mitad. Para promover la financiación del proceso de paz entre los años 2000 y 2001, se celebraron mesas de diálogo en Madrid, Bogotá y Bruselas[108]. A este apoyo internacional hay que añadir el europeo, y especialmente el del AR/VP, Javier Solana, que declaró firmemente tras la conferencia en Madrid que no quería dar la espalda a Colombia (BBC, 2000). El proceso de obtención de fondos, que incluyó créditos de organismos multilaterales como el BID y el BM, que ofrecieron préstamos a bajo interés, junto con la cooperación de la Comunidad Europea, Estados Unidos y otros donantes, logró reunir un total de 1.024 millones de dólares. Esta cifra resultó inferior a las expectativas, ya que la propuesta inicial del presidente Pastrana era de 2.636 millones de dólares, de un total estimado de 7.500 millones (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, 2005). En apoyo a este ambicioso programa, se creó en Colombia el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) como el mecanismo central de financiación de programas y proyectos destinados a la construcción de la paz. El aporte financiero de los donantes se integró en este Fondo, el cual también recolectaba recursos nacionales y se encargó de la ejecución de programas de cooperación internacional.

El Plan Colombia fue finalmente financiado con el apoyo estadounidense de aproximadamente 860 millones de dólares, pero no con el apoyo europeo. El Plan era destinado a combatir el suministro de drogas mediante la fumigación con glifosato en zonas controladas por la guerrilla y los narcotraficantes (Barreto Henriques, 2016: 65). Una de las razones fundamentales para el lanzamiento del Plan Colombia fue, no tanto la superación de la desigualdad social, sino la implementación de una estrategia de respuesta militar, dirigida principalmente contra los grupos guerrilleros y el narcotráfico, los cuales socavaban el orden público y la seguridad del Estado. El Plan "*pretendía atender un problema que es muy grave que tenía Colombia que era que su ejército era muy frágil. Este ejército era muy débil y, por eso, tanto las guerrillas como los paramilitares, que tenían mucho dinero, empezaron a igualarse en capacidades materiales y militares. ¿Entonces, el Plan Colombia venía a resolver esa desigualdad? Pues hay que entender que tenía una razón militar*" (Entrevista anónima, 2022c).

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la UE y Estados Unidos fueron grandes aliados militares y políticos en una alianza estratégica global contra el terrorismo internacional posterior al 11-S, la seguridad y la paz siendo los pilares de este partenariado. Sin embargo, esta cooperación global no se vio reflejada en Colombia,

[108] Los primeros países en interesarse y promover la iniciativa de Pastrana fueron España, Estados Unidos y Noruega, a los que más tarde se unió Japón.

al menos durante estos años. Las diferencias entre las acciones y objetivos de la UE y Estados Unidos, así como la decisión europea de no financiar el Plan Colombia, pueden ser analizadas a través de los planteamientos de Barreto Henriques (2016). El autor clasifica los enfoques históricos utilizados para alcanzar la paz en Colombia en dos categorías principales: enfoques militares y enfoques de negociación. El enfoque militar[109] fue el más popular y utilizado en Colombia para combatir a las guerrillas por parte del Estado. El enfoque de negociación, al contrario, permitiría la promoción de una agenda dirigida a lograr la desmovilización y la reintegración o a abordar las causas profundas del conflicto tratando de resolver problemas estructurales[110].

En respuesta a la crisis del terrorismo internacional, Estados Unidos focalizó sus esfuerzos en Colombia en la lucha contra el narcotráfico y la inmigración ilegal. Esta prioridad se debió a que se percibía que el principal problema del país residía en el tráfico de drogas ilegales, dado que una significativa parte de estas se dirigía hacia el lucrativo mercado estadounidense, contribuyendo así a los problemas asociados con el consumo de estupefacientes en Estados Unidos (Vranckx, 2005). La estrategia del gobierno de Álvaro Uribe, apoyada por Estados Unidos, se concentró en la fumigación con glifosato, mientras que la UE optó por promover programas de desarrollo alternativo de cultivos en su lucha contra las drogas (Comisión Europea, 2007).

Este carácter crítico se aprecia en las declaraciones de los MPEs y en la postura que en aquella época el Parlamento adoptó, dentro de las instituciones europeas. A nivel individual, cabe mencionar la pregunta escrita de la entonces eurodiputada Caroline Lucas: "*Diversos informes han demostrado que las fumigaciones aéreas de la ayuda militar estadounidense causan graves violaciones de los derechos humanos, como desplazamientos forzosos y daños a la salud y al medio ambiente de las poblaciones afectadas*"[111] (Lucas, 2001). Mientras que, a nivel institucional, el Parlamento Europeo (2001), mediante su resolución sobre el Plan Colombia, manifestó que no sólo este programa fue diseñado desde arriba sin ningún tipo de acuerdo democrático que tuviera en cuenta a la sociedad civil, sino que además era perjudicial y empeoraría la

[109] De acuerdo con el autor, el Plan Colombia y la Política de Defensa y Seguridad de Uribe entre 2002 y 2010 se pueden incluir en este enfoque.
[110] Lo que Galtung (1969) denominó violencia estructural.
[111] La eurodiputada además preguntaba a la Comisión: "*¿Cómo piensa la UE dirigir el diálogo político con Estados Unidos para llamar la atención sobre el hecho de que el Gobierno colombiano no está cumpliendo los requisitos en materia de derechos humanos para recibir ayuda militar*?" La respuesta escrita del Comisario Christopher Patten, responsable de Relaciones Exteriores, fue la siguiente: "*La Comisión reitera su intención de contribuir al proceso de paz en Colombia, que no debe confundirse con el llamado "Plan Colombia". La Comisión está ultimando una propuesta financiera para el primer programa del paquete de ayuda comunitaria a Colombia, que se presentará en breve a los Estados miembros para su aprobación*".

situación social del país. "*El Plan Colombia contiene aspectos que son contrarios a las estrategias de cooperación y proyectos ya comprometidos por la Unión Europea, y que ponen en peligro sus programas de cooperación. [...] Considerando que el Plan Colombia no ha sido el producto de un proceso de concertación entre los distintos actores sociales y que la aceptación de la estrategia para la paz por parte de todas las instituciones del país sería muy bien acogida y que debe comprender no sólo acciones para combatir la producción y el tráfico de drogas sino también una estrategia para la recuperación social y económica, el fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo social, todo lo cual es necesario apoyar*" (Parlamento Europeo, 2001). Por tanto, la estrategia para luchar contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico era diferente, ya que se consideraba que sustituyendo los cultivos se podría resolver el problema sin utilizar glifosato, cuyo impacto en términos de contaminación no se conocía entonces (González, García, 2009).

Las estrategias y conceptos de seguridad, así como las prioridades políticas, han conducido a una bifurcación que resultará en dos modelos no solo distintos, sino también contrapuestos entre sí: por un lado, un enfoque de paz liberal centrado en la intervención militar de arriba hacia abajo para abordar las causas clave del conflicto, como el tráfico de drogas; por otro lado, un enfoque de paz desde abajo orientado al apoyo de las comunidades locales en la creación de una cultura de paz y proyectos comunitarios territoriales. Según Duque (2023: 142), las preocupaciones por el conflicto colombiano tras el 11-S dejaron de ser únicamente humanitarias para convertirse pronto en una cuestión de seguridad de Estado, con el narcotráfico y la inmigración ilegal como principales factores a combatir por todos los medios. Los grupos guerrilleros eran el núcleo de la amenaza y, desde 2002, las FARC-EP empezaron a formar parte de la lista de organizaciones terroristas[112]. Con el enfoque militar, se reforzó especialmente su Política de Seguridad Nacional y Defensa (PSND), una política pública orientada a debilitar a las FARC-EP para reafirmar el control del Estado colombiano sobre los territorios controlados por la guerrilla. Con Uribe se entró en una segunda fase de internacionalización del conflicto colombiano que abandonó el enfoque de paz para centrarse en la confrontación armada directa contra los movimientos guerrilleros (Trujillo Currea, 2012). El Plan Colombia en los años 2003-2008 entró en plena fase de implementación. Tomando como evidencia las entrevistas publicadas por Ríos Sierra (2017: 78) con ex miembros de las fuerzas

[112] Las FARC-EP fueron reconocidas tanto por Estados unidos que por la UE. El estatus de grupo terrorista los mantendrá hasta septiembre de 2016, cuando se suspendan las sanciones tras la firma del Acuerdo de Paz (Consejo Europeo, 2016a). Estas medidas imponían fuertes sanciones y medidas restrictivas a los miembros de estas organizaciones establecidas por la Posición Común PESC 2001/931/PESC.

armadas colombianas, éstas constataban cómo con Uribe el Plan Colombia abandonó la dimensión social que le había dado Pastrana, para tomar el rumbo hacia el conflicto y enfrentamiento total del Estado contra las guerrillas.

En consonancia con las observaciones de Montañez (2017), las estrategias del Plan Colombia, que iban desde la lucha contra el narcotráfico, la corrupción y violación de los derechos humanos, pasando por la reestructuración y modernización de las fuerzas armadas y la policía, hasta un plan fiscal y financiero que buscaba la austeridad y el ajuste económico a través de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), fomentaron la subsistencia de los cultivos y el uso por parte de los narcotraficantes de la minería ilícita, que se convirtió en una importante fuente de ingresos, así como la creación de nuevas bandas armadas[113].

El Plan Colombia y la PSND pretendían acabar con la proliferación de cultivo ilícitos y de la guerrilla sosteniendo una paz negativa, muy limitada, con la seguridad del Estado como principal problema a resolver. La PSND presentada en 2003 tenía el objetivo de invertir una gran cantidad de recursos, casi 1900 millones de dólares, destinados a fortalecer la presencia del Estado en los territorios donde el conflicto proliferaba. Durante los años de la presidencia de Uribe y la implementación del Plan Colombia y de la PSND, el número de operaciones de las fuerzas militares contra las FARC-EP se cuadruplicó en comparación con el promedio de operaciones realizadas durante el gobierno de Pastrana. Además, se alcanzaron cifras récord de violencia por parte de las FARC-EP, que complicaron y obstruyeron cualquier canal de comunicación (Ríos Sierra, Hidalgo Trenado, 2022: 301). Según datos publicados por el Centro de Memoria Histórica, durante el periodo de las dos presidencias de Uribe y la lucha contra la guerrilla (entre 2002 y 2008), se produjeron hasta cuarenta y cinco atentados contra el Estado colombiano, la mayoría atribuidos a las FARC-EP (Centro de Memoria Histórica, 2013).

El modelo liberal colombiano se centró en la promoción de la inversión extranjera y en la lucha contra los movimientos que amenazaban la legitimidad del Estado

[113] De acuerdo con Montañez (2017: 326-327): "*El Plan Colombia incluyó diez estrategias principales: una económica para fortalecer la capacidad estatal de recaudar impuestos y contrarrestar el narcotráfico; una fiscal y financiera que buscaba la austeridad y ajustes mediante acuerdos con el FMI; una de paz contra el narcotráfico, la corrupción y la violación de derechos humanos; una de defensa nacional para modernizar las fuerzas armadas y la policía; una judicial y de derechos humanos para combatir la impunidad y la crisis humanitaria; una contra el narcotráfico para cortar el flujo de dinero hacia insurgentes y organizaciones armadas; una de desarrollo alternativo para conservar áreas forestales y detener la expansión de cultivos ilegales; una de participación social para promover la rendición de cuentas y la participación comunitaria; una de desarrollo humano para mejorar la educación y salud; y una estrategia internacional para compartir responsabilidades en la lucha contra las drogas ilegales*".

(Castañeda, D., 2014: 125). Los resultados no tardaron en llegar: los dos principales grupos armados de Colombia FARC-EP y Ejercito Nacional de Liberación (ELN) perdieron un gran número de efectivos. Como evidencia Ríos Sierra (2021), en tan sólo ocho años de presidencia de Uribe, de 2002 a 2008, las FARC-EP pasaron de unos dieciocho mil efectivos a menos de ocho mil, mientras que el ELN pasó de cinco mil a poco menos de dos mil activos militares.

La estrategia estadounidense en Colombia consistió en fortalecer instituciones que no controlaban el territorio mediante la subvención de programas militares. Se esperaba que, gracias a una mayor dotación de efectivos y armamento, el ejército y, por tanto, el Estado colombiano recuperarían el control de los territorios y reducirían el narcotráfico. Los efectos secundarios incluyeron la instauración de estructuras paramilitares dentro del ejército, las cuales, al sentirse legitimadas por la orden de combatir guerrilleros y narcotraficantes, cometieron crímenes contra la humanidad. Los falsos positivos han sido un ejemplo de estos actos, perpetrados contra personas sospechosas de pertenecer a organizaciones criminales, ocasionando más de seis mil víctimas en esos años (CNN Español, 2022). La primera organización en poner este tema en la agenda internacional fue la ONU (2010) que, gracias a las numerosas denuncias de asociaciones locales, puso en el punto de mira estas ejecuciones extrajudiciales de miles de personas sólo por ser sospechosas de formar parte de movimientos guerrilleros. La debilidad del Estado, evidenciada por la pérdida de soberanía sobre numerosos territorios, ha sido una de las causas estructurales del conflicto colombiano. Un Estado incapaz de ejercer control sobre sus territorios tiende a experimentar una proliferación proporcional de organizaciones criminales (Ríos Sierra, Hidalgo Trenado, 2022).

El enfoque territorial y derechos humanos en las iniciativas de la UE durante el conflicto colombiano

La Unión Europea ha interpretado el conflicto colombiano desde un enfoque de negociación más amplio, centrado en las comunidades afectadas. Las consecuencias negativas del conflicto no solo impactan a las comunidades colombianas, sino que también tienen repercusiones en la región andina, en el ALC y más allá, considerando que los efectos del tráfico de droga llegan a todo el mundo, poniendo en peligro la salud global y favoreciendo a organizaciones terroristas.

En este análisis, la paz asume un valor fundamental, ya que la UE adopta, a todos los efectos, una paz positiva al estilo de Galtung en los territorios donde existe violencia

estructural. La UE respaldó en Colombia programas territoriales que fomentaban el diálogo y promovían la construcción de paz desde abajo, es decir, desde las comunidades locales. En su enfoque reconocía a las instituciones democráticas, especialmente aquellas en contacto directo con la ciudadanía, como los pequeños municipios y departamentos, considerándolos la parte más frágil, pero con un papel potencialmente crucial para resolver el conflicto. La visión de la UE de la resolución del conflicto colombiano permitió crear una conciencia colectiva en los territorios basada en el desarrollo de capacidades y alternativas socioeconómicas (Entrevista anónima, 2022c).

Tabla n.º6 - Enfoque europeo y estadounidense en Colombia durante los primeros años de la década de los 2000: elaboración propia.

	Estados Unidos	**Unión Europea**
Objetivo	Erradicar el narcotráfico y apoyar el Estado colombiano en la retoma de los territorios	Promover paz desde las comunidades, erradicar el narcotráfico y crear zonas de distensión del conflicto a través de futuros diálogos de paz entre las partes
Medios	Fortalecimiento del ejercito mediante formación y asignación de recursos	Fortalecimiento institucional con programas de cooperación al desarrollo
Focus	Desarrollo militar	Desarrollo de comunidades locales

El Plan Colombia, calificado como "*dañoso e inadecuado para provisionar la paz*", sí que hizo que la UE reaccionara siguiendo una estrategia propia "*no militarista, que conjugue neutralidad, transparencia, participación de la sociedad civil y compromisos de los participantes en la mesa de negociación*" (Parlamento Europeo, 2001).

Castañeda (2014: 68) señala que hubo una gran presión por parte de muchas asociaciones de derechos humanos, tanto colombianas como europeas, que a través de un proceso de *lobbying* presionaron al Parlamento Europeo a adoptar una posición contraria al Plan Colombia. Siempre según Castañeda (2009) la UE interpretó el conflicto colombiano de manera casi opuesta a los Estados Unidos, reconociendo tres causas fundamentales del conflicto:

- Causas institucionales. Presencia de grupos armados que controlaban gran parte del territorio donde el Estado estaba completamente ausente o al menos era incapaz de garantizar la seguridad. A esto se sumaba un problema estructural de políticas públicas incapaces de resolver los problemas de las comunidades locales y la presencia generalizada de cultivos ilícitos.

- Causas sociales. Falta de cohesión social, y sobre todo presencia de grandes desigualdades en numerosas regiones de Colombia dentro de las mismas ciudades. Además, existía un gran problema de distribución de la tierra, con grandes terratenientes por un lado y pequeños productores por otro, en muchos casos estos últimos sin derecho a la tierra debido al desplazamiento forzoso.

- Causas económicas. La falta de alternativas económicas impedía la voluntad de convertir la producción ilícita en legal, dada la falta de acceso al mercado y la presencia de grupos armados.

Estos tres elementos, como la falta de oportunidades para la comunidad, el problema del acceso a la tierra y la presencia de cultivos ilícitos, fueron abordados mediante un enfoque a nivel comunitario, con el objetivo de fortalecer la sociedad civil. En su resolución, el Parlamento (2001) "*señala la importancia de estimular un verdadero proceso de reforma agraria, para el cual se utilicen, entre otras, las tierras confiscadas a los barones de la droga y que proporcione alternativas económicas a los campesinos, e insta por ello al Gobierno colombiano a aplicar políticas de reforma ambiciosas tendentes a frenar la creciente concentración de tierras y a mejorar las condiciones sociales*". Específicamente, a través de los programas de sustitución de cultivos ilícitos se buscaba reducir la oferta de drogas en los mercados internacionales, ofrecer alternativas concretas a los agricultores y, principalmente, fortalecer la cohesión social de las comunidades a través de procesos de concienciación y formación.

En conclusión, el enfoque de la UE colisionaba con otros modelos, mucho más populares y que promovían respuestas y soluciones fáciles a problemas complejos en el continente y en la región andina. Estos enfoques fueron legitimados por las autoridades políticas colombianas y encontraron un gran consenso interno. Una alternativa a este modelo promovido por el Plan Colombia y Estados Unidos fueron los *Laboratorios de Paz*, programas de cooperación construidos desde abajo en comunidades en conflicto que fomentaban el conocimiento, sensibilización y formación a través de una serie de herramientas. En definitiva, verdaderos instrumentos de paz positiva.

Tabla n.º7 - Problematización del conflicto colombiano y enfoque correspondiente: elaboración propia.

Elemento	Marco político (*policy frame*)	Definición del problema	Efectos	Enfoque de BP	¿Quién debería provisionar?	Establecimiento de agenda
El conflicto armado en Colombia	Seguridad nacional y cooperación internacional	Enfrentamientos entre grupos y problemas de seguridad, paz y desarrollo	Nacionales	Bien público	Estado colombiano	Dentro de la política colombiana
	Seguridad regional	Desestabilización en la región andina	Regionales	Bien público regional	Estado colombiano, Estados de la región y organizaciones regionales	Organizaciones internacionales regionales latinoamericanas (CAN, BID, CELAC)
	Derechos humanos y crisis humanitaria	Migraciones y desplazamientos forzosos, aumento de la producción de drogas y comercio de armas, crisis humanitarias	Globales	Bien público global	Comunidad internacional, Estados, comunidades locales	Comunidad internacional (ONU, BM, UE)

La visión de paz desde los territorios hizo que la UE tuviera inicialmente una influencia moderada en los problemas territoriales (Ioannides, 2019). Esta influencia se reforzará hasta el inicio de las negociaciones de paz y la firma del Acuerdo con las FARC-EP, cuando la UE desempeñará un papel importante en el país, reconocido no sólo por la sociedad civil sino también por las instituciones colombianas.

El análisis de los documentos oficiales de los primeros años del siglo XXI utilizados para esta investigación revela elementos útiles para entender cómo entendía la UE los derechos humanos en Colombia. En los documentos de estrategia en el país, se asume la violación de estos como consecuencia de las complejidades del conflicto y de factores como el narcotráfico y la violencia: "*Los orígenes históricos del conflicto interno colombiano son profundos y radican principalmente en el abandono de las regiones por parte del Estado. Se trata de un asunto complejo ya que involucra conflictos regionales con diferentes dinámicas, pero con un denominador común: la lucha por los centros de producción y el control del territorio, en un contexto de gran desigualdad económica y social. La situación se traduce en un gran número de desplazados y en violaciones de los derechos humanos*

y del derecho internacional humanitario. A estos problemas se suman el tráfico de drogas y otras problemáticas conexas" (Comisión Europea, 2007: 10).

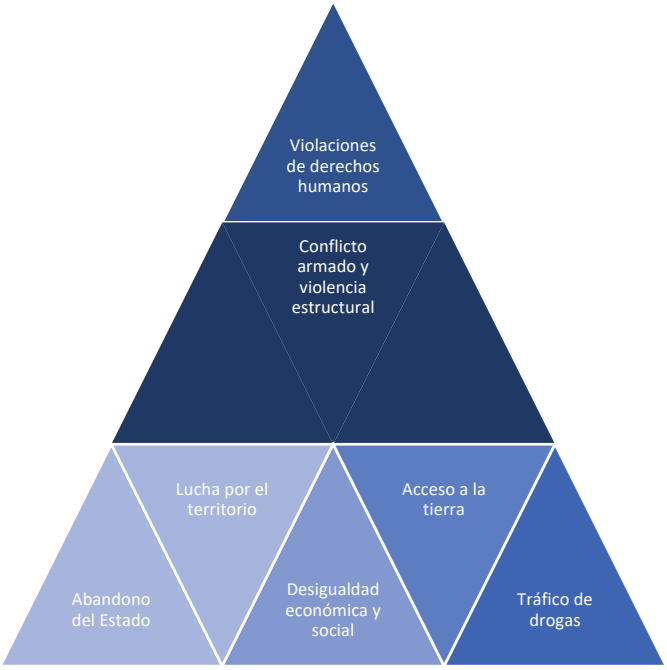
La cuestión de la tierra y la difícil situación de las minorías afectan profundamente a esta protección, según distintos eurodiputados que sostienen que: *"la gravísima situación de conflicto interno en Colombia que enfrenta a traficantes de droga y militares, con el apoyo ocasional de los paramilitares, ha llevado con el tiempo a la despoblación de los territorios por las reiteradas amenazas, ataques aéreos, homicidios y masacres de los que son víctima las comunidades locales e indígenas. Las regiones más afectadas son aquellas que, por motivos económicos o políticos, tienen mayor importancia estratégica y, por lo tanto, interés en términos de propiedad y control del territorio"* (Gemelli, Vitaliano, 2000). *"Hace años que Colombia sufre la violencia entre el ejército gubernamental, los paramilitares y varios movimientos de guerrilla. Esta violencia afecta también directa o indirectamente a los ciudadanos colombianos. Los miembros de las comunidades Cacarica que viven en la región en torno a la cuenca del río Cacarica (en el departamento de Choco) se han visto obligados a abandonar la región en la que vivían"* (Smet, 2004).

Conforme al enfoque de Ioannides (2019), el diálogo político es el planteamiento preferido por la UE para abordar cuestiones relacionas con derechos humanos. Las acciones de las instituciones europeas se basan en sus valores, derechos fundamentales, democracia, Estado de derecho (Consejo de la Unión Europea, 2020). El tema de los derechos humanos siempre ha estado en el centro de las preocupaciones de la UE (2007: 18) que argumentó que ella misma se percibía como defensora de los derechos humanos. En cualquier caso, más allá de las autorrepresentaciones, que constituyen una prueba empírica limitada, es importante señalar que la cuestión del respeto de los derechos humanos para la UE en Colombia ha sido relevante.

La intervención de la UE incluye las dimensiones y las causas profundas del conflicto y considera imprescindible la protección de los derechos humanos. En este contexto, trabajar y colaborar con la sociedad civil para construir un modelo de paz desde la base es crucial, y así se refleja en una de las resoluciones parlamentarias: "*Para dar credibilidad a la intervención de la Unión, las primeras acciones para contribuir al proceso de paz deben iniciarse lo antes posible y tener como objetivo fomentar el respeto de los derechos humanos, las leyes humanitarias y las libertades fundamentales y mejorar las condiciones de vida de la*

población local, a través de organizaciones de la sociedad civil y de movimientos sociales, y teniendo particularmente en cuenta el desplazamiento forzoso de una parte de la población rural, en su gran mayoría mujeres y niños" (Parlamento Europeo, 2001).

Gráfico n.º11 - Causas del conflicto armado colombiano para la UE: elaboración propia a partir de la estrategia país de la Comisión Europea, 2007.



Las violaciones de los derechos humanos tienen así según la UE sus raíces en las causas del conflicto y se interrelacionan con cuestiones de tierra y la situación de las minorías. La UE reconoce la necesidad de abordar estos problemas desde la base, es decir, a través de enfoques y acciones dirigidos hacia la sociedad civil. La violación de los derechos humanos, que puede expresarse de diversas formas, es sólo la principal de una serie de consecuencias y causas más profundas.

6.2 Ausente pero presente: la UE en la negociación de la paz en La Habana y la firma del Acuerdo de Paz

Una silla (no vacía) en la Habana

En la primera década del siglo XXI, como se mencionó anteriormente, la UE continuó respaldando un proyecto de paz desde una perspectiva local mediante el establecimiento de iniciativas de cooperación al desarrollo denominadas *Laboratorios de Paz*, las cuales le permitieron interactuar de manera directa con la sociedad civil colombiana. Durante este período, coexistió con la estrategia de seguridad del gobierno colombiano respaldada por Estados Unidos. En la década siguiente, surgieron nuevas perspectivas de paz para Colombia, posibilitadas principalmente por dos hechos: la elección de Juan Manuel Santos como sucesor de Uribe, y su cambio de política frente a la guerrilla, así como el debilitamiento significativo de las FARC-EP. Este debilitamiento se evidenció al final de los dos mandatos presidenciales de Uribe, reflejado en una reducción considerable de la presencia militar y la ocupación territorial de la guerrilla (Ríos Sierra, J., 2021).

Cada presidente ha implementado un constante cambio de dirección para evitar replicar las estrategias de sus predecesores. Álvaro Uribe modificó la estrategia frente a la guerrilla, en contraste con los esfuerzos de paz propuestos por Andrés Pastrana. De manera similar, Santos adoptó un nuevo enfoque, que culminó en 2016 con un proceso de paz histórico para el país[114].

Durante los años de diálogo que culminaron en 2016 con la firma del Acuerdo de Paz de La Habana, la comunidad internacional desempeñó un papel crucial de apoyo y facilitación. En las negociaciones que se iniciaron en La Habana en agosto de 2012, y continuaron en Oslo, Bogotá y en la capital cubana, varios países se comprometieron a apoyar este proceso. Noruega y Cuba se ofrecieron como garantes, mientras que Chile y Venezuela como acompañantes. El resto de la comunidad internacional manifestó su apoyo al proceso de paz y se mostró dispuesta a apoyar la implementación, como revela el apoyo crucial de la Misión de Verificación de la ONU para asegurar la desmovilización de la guerrilla entre 2016 y 2017, y el de la UE con el fomento del FEP.

[114] Este patrón continuó con las presidencias de Duque, elegido en 2018, y Petro en 2022.

Analizando los pocos documentos disponibles y bibliografía sobre la presencia europea en Cuba, aflora que la UE, durante la fase de negociación y acercamiento entre las dos partes, jugó un papel ausente. Según Di Filippo (2022), la UE no desempeñó un papel de mediador o garante en el proceso de negociación del Acuerdo, sino que lo hizo después, con instrumentos destinados a su implementación mediante el FEP[115]. Un funcionario del SEAE reveló en una entrevista que "*dentro de la Unión Europea se ha sostenido que la paz en Colombia representa un gran éxito, destacando la implementación de los Laboratorios de Paz como evidencia de su compromiso. Sin embargo, países con un papel activo en las negociaciones, como Noruega o Chile, podrían tener una perspectiva diferente*" (Entrevista anónima, 2022d). Las razones por las que la UE no intervino directamente según Barreto (2016) podrían ser dos: o bien la falta de voluntad política o bien la preferencia por dejarlo en manos de la ONU y asistir como espectador a la espera de un posible acuerdo, para luego respaldarlo en su implementación. Sin embargo, está claro que ninguna de estas estrategias es compatible con el papel de actor global que la UE quiere representar en el mundo. Esta falta de involucramiento de la UE en la fase de negociación de la paz se podría explicar, siempre según Barreto (2016), con la casi siempre ausencia de actores de la comunidad internacional y de la sociedad civil en una fase tan delicada como la negociación para acabar con un conflicto tan complejo. En los casos de las negociaciones entre el presidente Pastrana y la guerrilla, así como entre el presidente Santos y los grupos insurgentes en Colombia, actores de la comunidad internacional desempeñaron un papel de mediación, aunque no participaron directamente en la fase negociadora propiamente dicha.

Sin embargo, esta notable ausencia de actores internacionales no se ve corroborada por la presencia de observadores y diplomáticos europeos, quienes, en entrevistas realizadas para esta investigación, afirmaron haber desempeñado un papel activo en La Habana durante el proceso de negociación que definía el futuro de Colombia. En esta etapa, la UE compensó su "aparente" ausencia, al no estar representada en las fotografías de las mesas de diálogo, con un papel secundario pero significativo de apoyo, acompañamiento y garantía. Este papel de apoyo fue asumido por varias instituciones, que, en nombre de la UE, intervinieron en diversos procesos de paz actuando como sus representantes

[115] Desde la perspectiva de Barretos, que busca explicar la falta de participación de la UE, se observa que tanto las fuentes oficiales como los documentos bibliográficos más recientes no abordan en profundidad este aspecto de la historia.

oficiales. El papel de apoyo de la UE en contextos de negociación y procesos de paz es definido por Bergmann et al (2018: 8) como "*todas las actividades de la UE destinadas a apoyar los esfuerzos de mediación de terceras partes, ya sean Estados, organizaciones internacionales y regionales o actores no estatales*".

En el caso de Colombia, las actividades de acompañamiento internacional han incluido reuniones y conversaciones bilaterales, no directamente en la mesa principal, sino en mesas secundarias, conocidas como mesas preparatorias, como se reflejó en una entrevista con un funcionario del SEAE: "*Pasé mucho tiempo en La Habana hablando por separado con los negociadores del Gobierno y con las FARC-EP, intentando aportar a esa discusión mis conocimientos, mi experiencia en procesos de paz*" (Entrevista anónima, 2024a).

Este acompañamiento, que es difícil de definir como "secundario", fue respaldado con tres acciones de apoyo externo que la UE ofreció a Colombia. Las tres acciones son el resultado de la Cumbre UE-CELAC de 2015, la EUGS y el nombramiento de Eamon Gilmore como Enviado Especial para la Paz en Colombia. La primera acción es la declaración final de la cumbre UE-CELAC en Bruselas, cuando los dos bloques reconocieron la importancia histórica del momento, poniendo a disposición los recursos necesarios para la puesta en marcha de una paz estable (Unión Europea, 2015). La UE se puso a completa disposición del gobierno colombiano, que pidió a la UE su intervención en la Reforma Rural Integral (RRI) y en el desarme (Entrevista anónima, 2024b). La segunda es el compromiso político desde el punto de vista interno, que se materializó inmediatamente antes del Acuerdo de Paz, cuando el documento estratégico por excelencia de la acción exterior europea rezaba así: "*También apoyaremos de modo activo la negociación y la aplicación de Acuerdos de Paz en la región, como estamos haciendo en Colombia*" (Comisión Europea, 2016b: 29). Pocas líneas, es cierto, teniendo en cuenta el papel marginal que desempeña el ALC para la UE, pero también una confirmación más de que la paz en Colombia no se ha descuidado y que la UE es activa en su promoción. El tercer hecho que es importante es el nombramiento de Eamon Gilmore en noviembre de 2015 por la AR/VP Federica Mogherini como su Enviado Especial para el Proceso de Paz en Colombia. El Enviado tenía un claro mandato: "*El mandato o la misión en ese momento era acompañar la implementación de ese Acuerdo*"(Entrevista Personal, 2024) Aunque de 2012 a 2015 la UE no mantuvo ningún papel en las negociaciones, con el nombramiento de un Enviado Especial esto cambió. Las

reuniones en la Cumbre UE- CELAC, la designación de Gilmore para el proceso de paz y la inclusión de la paz colombiana en la EUGS representaron, en definitiva, un claro y firme compromiso político para la pacificación de la sociedad colombiana y la firma de un acuerdo histórico.

El Acuerdo de Paz como un hito histórico para Colombia y la UE

La importancia de la participación de la UE en las negociaciones entre las partes es la prueba concreta de que la UE no se limitó a apoyar una paz externamente, sino que desempeñó un papel determinante. La paz en Colombia, a través del nombramiento de Gilmore, había pasado a formar parte de la agenda de la AR/VP, que decidió asumir un papel protagonista en este apoyo dentro de las instituciones europeas, como lo demuestran las declaraciones cuando se logró la pacificación. La AR/VP Mogherini (2016) en el video mensaje de la celebración del Acuerdo de Paz en 2016 declaró que "*la UE estuvo al lado del pueblo colombiano durante las negociaciones y apoyó activamente las conversaciones de paz*". El Acuerdo firmado el 24 de agosto de 2016 entre los grupos guerrilleros más grandes y activos de América Latina y el gobierno colombiano representó un acontecimiento histórico para un país que ha vivido más de cincuenta años de conflicto interno. El gobierno de Santos había dispuesto a lo largo de los años el llamado marco jurídico de paz, que no es otra cosa que un acto legislativo que modifica la constitución política de Colombia de 1991 y establece instrumentos jurídicos de justicia transicional. Estas leyes pueden considerarse leyes especiales que facilitan nuevos mecanismos y hacen más fácil la aplicación de las disposiciones de un Acuerdo de Paz, entre otras, la desmovilización de los excombatientes (Fairlie Reinoso, 2022)[116].

La UE se menciona cinco veces en la última versión del Acuerdo del 24 noviembre de 2016. Uno de ellos, el punto 3.4.4 del Acuerdo por el cual se crea la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales: "*La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con el Gobierno Nacional, a petición de la Unidad, solicitará a la Unión Europea el envío de una*

[116] Sin entrar en el terreno de las reformas internas, es importante mencionar que el gobierno de Santos se había preparado y dotado de una serie de instrumentos que luego facilitaron la entrada en vigor de las disposiciones del Acuerdo de Paz al que contribuyó la comunidad internacional. En esta histórica firma, la comunidad internacional desempeñó un papel importante, o más bien, se comprometió a desempeñar un papel importante: apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz.

misión temporal de acompañamiento para fortalecer las capacidades de lucha contra el crimen organizado de la Unidad y asegurar la adopción de las mejores prácticas internacionales, sin perjuicio de la cooperación internacional adicional que pueda requerir la Unidad a través de la Fiscalía General de la Nación" (Gobierno Nacional & FARC-EP, 2016: 84).

Tabla n.º8 - Acompañamiento internacional Acuerdo de Paz 2016, fuente FARC-EP Gobierno Colombiano. Fuente: Acuerdo de Paz 2016.

Acuerdo	Acompañamiento internacional
Punto 1 – Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral	**Unión Europea**
	FAO
	Vía Campesina
	PNUD
Punto 3.2 – Reincorporación	**Unión Europea**
	UNESCO
	PNUD
	Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes
	OEI
Punto 3.4 - Unidad Especial de Investigación	Estados Unidos
	Unión Europea

En octubre 2016, después de la firma, los ciudadanos colombianos fueron llamados a votar en un plebiscito popular si el Acuerdo debiese entrar en vigor. En esta importante ocasión, un grupo de eurodiputados viajó a Colombia en una misión de verificación (Parlamento Europeo, 2016a). Las expectativas de la delegación de MPEs, junto con la entonces embajadora europea Ana Paula Zacarias y la delegación de la UE sobre el resultado de la votación eran positivas: todos los eurodiputados presentes creían en un resultado positivo que no se materializó (Entrevista Personal, 2023). Los componentes institucionales europeos después del no al referéndum de octubre 2016 "*estaban tan decepcionados y tristes y también enfadados como la gente que voto por el sí*" (Entrevista Personal, 2023). Las razones del voto negativo según la delegación de MPEs, que se reunió con la embajadora Zacarías y Gilmore tras el voto que detuvo el camino del Acuerdo, se debió en parte a la feroz oposición de buena parte de la sociedad colombiana liderada de Uribe y sus seguidores, así como al hecho de que grupos de defensa evangélicos y católicos hacían propaganda en contra de

los acuerdos a favor de las mujeres y el colectivo LGTBIQ+ del Acuerdo de Paz (Entrevista Personal, 2023). Tras la aprobación en el Congreso de la nueva versión del Acuerdo, el texto entró oficialmente en vigor en el ordenamiento jurídico colombiano en diciembre de 2016. La declaración de la AR/VP Mogherini en diciembre, después de la aprobación del plebiscito y la firma definitiva del Acuerdo, reiteró que la UE "*se compromete a seguir acompañando los esfuerzos de Colombia para hacer de la paz una realidad tangible para todos sus ciudadanos, y he pedido a mi enviado especial, Eamon Gilmore, que continúe sus esfuerzos en este sentido*" (SEAE, 2016). La UE había ya preparado el FEP, pero no lo iba a lanzar si no se firmaba el Acuerdo antes (Entrevista personal, 2024). En diciembre del mismo año, para garantizar este compromiso, se firmó el acta constitutiva del FEP que inició su proceso de implementación. Una vez que la paz estaba al menos sobre el papel con la difícil hoja de ruta por recorrer en Colombia, la UE se situó en el campo como actor protagónico y lo hizo movilizando a sus Estados miembros para apoyar la paz en Colombia.

Mogherini en su comunicado post firma del Acuerdo anunciaba que "*la firma del Acuerdo de Paz que ha tenido lugar hoy en Colombia no es sólo una buena noticia para el país y el pueblo colombiano, sino para todos nosotros. Colombia ha tenido hoy el valor de pasar página después de cincuenta años de largo conflicto, dando muestras a todo el mundo que la paz es posible y que puede lograrse con liderazgo y determinación. Colombia manda hoy un mensaje de esperanza al resto del planeta. La Unión Europea ha apoyado activamente este proceso de paz desde el principio. La presencia, en mi nombre, en la ceremonia de hoy, del Enviado Especial, Sr. Eamon Gilmore, testimonia nuestro compromiso*" (SEAE, 2016). En otro video mensaje para la ceremonia de firma del Acuerdo de Paz en Cartagena, la AR/VP añadió: "*porque Europa se preocupa por la paz en Colombia, nuestros pueblos están unidos, compartimos la misma cultura, la misma historia y creencia en los valores de la paz*" (Mogherini, 2016). Una paz que la UE ha calificado como simbiótica y en sintonía con el respeto de los derechos humanos que representan el núcleo de sus políticas públicas, desde la PESC hasta la PCDE.

Los elogios y expectativas de las instituciones parlamentarias europeas se reflejaron en la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (2016) así como en el propio Parlamento Europeo (2016b), que con una resolución *ad hoc,* reconoció que "*el esfuerzo político, de realismo y perseverancia demostrados tanto por el Gobierno de Colombia como por las FARC para acercar sus antagónicas*

posturas, creando progresivamente un espacio de compromiso que ha permitido avanzar en la búsqueda de una paz estable y duradera y promover así un acuerdo único en la historia, que pone a las víctimas en su centro y establece como prioridades la verdad, la justicia sin impunidad, la reparación verdadera de los daños sufridos y la no repetición; reconoce asimismo el importante papel de las asociaciones de víctimas, de las ONG y de la sociedad civil para la consecución de estos acuerdos".

La UE logró mantener una estrategia de paz coherente, a pesar de las frecuentes tensiones con las autoridades colombianas y los Estados Unidos. Aunque desempeñaba un papel secundario, esto permitió su participación en el Acuerdo y la celebración del logro histórico para un país que en los primeros años del 2000 parecía al borde del colapso. Los desafíos de la implementación se abordaron con especial atención a los derechos humanos, tema que se explorará en el próximo capítulo. Colombia demostró ser un socio confiable en varios aspectos, siendo estratégicamente relevante en una región donde diversas crisis como el problema de las drogas, la migración venezolana y las vulneraciones de los derechos humanos amenazaban su estabilidad.

Capítulo 7 – Instrumentos y programas de financiación de la UE para Colombia 2001-2021

7.1 Las políticas cooperación: fomentando paz y dialogando con la sociedad civil antes de la firma de la Paz

El Plan de la UE para Colombia: Laboratorios y Territorios de Paz

Entre 2001 y 2006, la UE repartió, entre ayuda bilateral programable y no programable, un total de 275 millones de euros, que fue el compromiso para Colombia en esos años[117], mientras que el país andino se benefició de iniciativas conjunta llevada a cabo en el marco UE-CAN por un total de 29 millones (Comisión Europea, 2007).

Las primeras intervenciones de la UE en Colombia con programas de Cooperación tuvieron lugar en la región del Magdalena Medio. Las particularidades de esta región la transformaron en el núcleo de una violencia multifacética. No solo fue escenario de enfrentamientos entre las FARC-EP y el Estado, sino también de conflictos con diversos grupos paramilitares, autodefensas campesinas y redes de narcotráfico. La explicación de este fenómeno radica en la notable presencia de recursos naturales, especialmente el petróleo, cuya explotación ha sido históricamente una fuente de alta conflictividad en estas áreas (Beuf, 2023)[118].

La perspectiva de Barreto Henriquez (2016) indica que la UE actuó en este contexto por dos razones principales, una de naturaleza estratégica de cara al futuro y otra de continuidad y garantía con el pasado. Es decir, la UE consideró estratégica la zona del Magdalena Medio porque creía que esta zona hubiera podido representar un terreno de diálogo entre el gobierno y el grupo del ELN para futuros acuerdos de paz (Ramírez, 2004: 289 - 291). Si bien se optó por la continuidad para apoyar a los planes de desarrollo del Magdalena Medio que ya

[117] La PCDE (105 millones) siguió las prioridades en proyectos y programas de desarrollo económico y social y mitigación de la pobreza, desarrollo alternativo, apoyo a la reforma judicial, apoyo a la promoción de los derechos humanos y ayuda humanitaria a las víctimas de conflictos internos. Mientras que la ayuda al desarrollo no programable incluía sobre todo ayuda humanitaria (175 millones).

[118] Sobre el tema de la violencia véase el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (2020), *Isaza el clan paramilitar las autodefensas campesinas del Magdalena medio".*

habían sido financiados por el BM a través de dos préstamos denominados "Aprendizaje e Innovación" (Barreto Henriques, 2016: 141).

Como evidenció el Comisarió Pattern "*la ejecución de los programas comunitarios (en Colombia) se lleva a cabo en parte a través de ONGs, especialmente en materia de desplazados, desarrollo comunitario y medioambiente*"[119] El sólido diálogo con la sociedad civil colombiana, una amplia red de asociaciones europeas y una estructura centralizada por parte de la Comisión fueron los elementos clave de esta intervención a principios de la década de 2000. Los programas de cooperación de la UE, a través de la Comisión Europea, fueron financiados por la nueva división para la gestión de la ayuda exterior que se creó en diciembre de 2000 *EuropeAid Cooperation Office* delegada de gestionar aproximadamente el 80% de la ayuda total concedida por la UE a partir de enero de 2001 (Comisión Europea, 2000).

Los *Laboratorios de Paz*, primeros programas que la UE financió en Colombia con su PCDE en parte entraron en esta fuente de financiación (González, García, 2009). El Centro de Memoria y Reconciliación en Colombia define los *Laboratorios* "*una intervención institucional, en la que se diseñan e implementan acciones orientadas a la construcción de paz y a la reconciliación con enfoque territorial, que tiene como base procesos de construcción colectiva con las comunidades locales*" (Centro de Memoria, 2016). Los *Laboratorios de Paz* comenzaron a desarrollarse en 2001, aunque estuvieron operativo hasta 2010, y se dividieron en tres subproyectos, cada uno de los cuales tenía el objetivo de centrarse en un territorio específico y responder con precisión a las necesidades y peculiaridades del territorio:

1) Laboratorio 1: se desarrolló en treinta municipios de Magdalena Medio, la primera fase se desarrolló entre 2002 y 2005, y la segunda entre 2005 y 2009.

[119] Las ONGs activas en Colombia en la implementacion y desarrollo de estos proyectos han sido Oxfam, Caritas, *Medici Senza Frontiere, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (Italia) (CISP), Movimento Sviluppo ePace (Italia) (MSP), Miserior, Katholische Zentralstelle Fur Entwicklungshilfe (Alemania) (KZE), *Agriculteurs Français et Développement International* (Francia) (AFDI), Jugend Dritte *Welt, Fonds de Coopération au Développement-Solidarité Socialiste* (Bélgica) (FCD), *Intermon, Broederlijk Delen y el Comité Griego de Solidaridad Democrática Internacional* (Grecia) (EEDDA).

2) Laboratorio 2 operó en sesenta y dos municipios en Oriente Antioqueño, Norte de Santander, Macizo, Alto Patía). La primera fase se lanzó entre 2003-2008 y la segunda entre 2008-2009.
3) Laboratorio 3 se implementó en treinta y tres municipios en Montes de María y Meta en una única fase entre 2006 y 2010.

El valor total de 1108 proyectos financiados en 249 municipios por la UE es de alrededor 160 millones de euro (Castañeda, 2009: 169 - 179). Los *Laboratorios de Paz*, como señala Rivera (2013: 353), fueron experiencias para instaurar una cultura de paz y facilitar el diálogo entre los habitantes de las zonas en conflicto. Todo ello con un instrumento para facilitar el diálogo y superar la lógica del enemigo amigo y eliminar así la raíz de la violencia. En palabras de Moreno (2009: 109), las iniciativas de los *Laboratorios* buscaban abrir canales de comunicación e intercambio cultural, político y económico con el objetivo de fortalecer el acceso democrático de los ciudadanos de las zonas más afectadas por el conflicto a servicios como la educación, el empleo y la sanidad. En consecuencia, debido a su enfoque de construcción de paz desde abajo los *Laboratorios de Paz* se convirtieron "*en los programas de cooperación financiera y técnica más importantes de la Unión Europea en Colombia*" (Comisión Europea, 2007: 17).

De acuerdo con Fiorentino e Insignares (2022), los programas fueron una exitosa iniciativa de construcción de paz de abajo arriba porque fortalecieron el tejido social de Colombia en uno de los momentos más difíciles del conflicto. Apoyar la paz desde abajo implica dar voz y espacio a grupos como comunidades locales, grupos rebeldes y comunidades indígenas, que a menudo han sido marginados o excluidos de los procesos de paz convencionales. Esto permite que estos grupos se apropien localmente del proceso de paz, contribuyendo de manera significativa a su desarrollo y sostenibilidad (Castillo, Valderrama, 2017) donde "*la apropiación local se refiere a la medida en que los actores domésticos controlan tanto el diseño como la implementación de los procesos políticos*" (Donais, 2011: 47). Esta apropiación local es muy compleja, ya que se contrapone a los fenómenos que promueven el conflicto, pero es esencial para el éxito de la paz desde abajo.

Construir la paz desde abajo en el caso de estudio de Sinisterra-Ossa y Valencia (2020: 126), en territorios afectados por la violencia como Buenaventura "*implica*

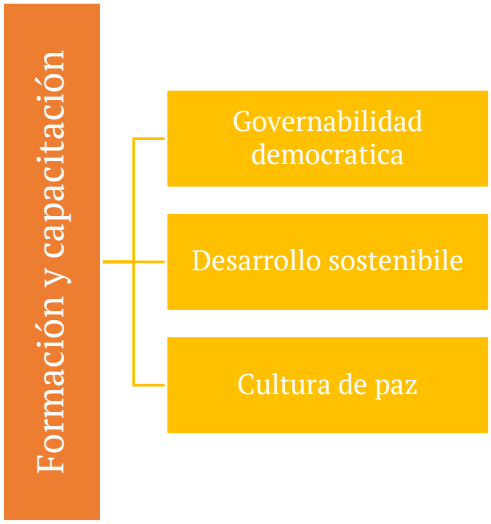
poner en cuestión las geografías del poder (el control del territorio físico y corporal) donde se manifiestan otras guerras urbanas cotidianas, lo que significa una definición de paz que va más allá de su dimensión negativa (ausencia de conflicto bélico) e incorpora la paz positiva –o la ausencia de violencia estructural– como eje estructurante de la posguerra". Una paz desde abajo, que según, coincide con un modelo alternativo a la paz liberal que se impone desde arriba, y donde los protagonistas son las comunidades locales y los propios individuos que forman parte de ellas. Esto se explica bien en las palabras de Cruzo y Fontan (2014: 145): "*descolonizar la paz (y los discursos de paz liberal) se tiene que hacer desde el reposicionamiento de lo local, construyendo modelos de paz de abajo hacia arriba*".

El objetivo último de estas modalidades participativas es situar a las personas y las comunidades en el centro de los procesos de toma de decisiones políticas en todas las distintas etapas y fases de un largo proceso de consolidación de la paz (*Velez-Torres* et al., 2022). Sin embargo, no sólo se centraban en el diálogo, sino que también buscaban, a través de iniciativas, combatir causas estructurales del conflicto como la sustitución de cultivos ilícitos y la lucha contra la pobreza y el desempleo. Los *Laboratorios* crearon espacios para la protección de la sociedad civil. Estos espacios y proyectos salvaron a la sociedad civil de las masacres y se convirtieron en la única protección durante la fase más difícil de la constitución, es decir, durante la presidencia de Uribe (Entrevista anónima, 2022c).

Los tres pilares del Laboratorio de Paz eran la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la creación de una cultura de paz. A estos se añade un elemento transversal que participa en cada uno de ellos y los refuerza, que es la formación y capacitación del personal estatal y de las comunidades locales (UNED, 2008). Estos procesos se desarrollan en el terreno, pero la contribución de la comunidad internacional y la cooperación europea ha sido fundamental. Esta cooperación no se limita a los actores institucionales, sino que también involucra a universidades y centros de formación que han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de estos programas. Un ejemplo destacado es el rol de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en el segundo Laboratorio de Paz, en el cual ha colaborado con la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), a través de la Cátedra Jean Monnet de Derecho e Instituciones Europeas. Este proyecto ha implementado programas de transferencia de

conocimiento, combinando la educación a distancia con el desplazamiento de docentes a los territorios donde se lleva a cabo el programa (UNED, 2008).

Gráfico n.º 12 - Ejes Laboratorios de Paz: UNED 2008.



A pesar del amplio consenso sobre el impacto positivo de los proyectos, Buelvas y Castro (2006: 263-264) reconocieron en sus estudios que los *Laboratorios de Paz* han tenido, en algunos casos, consecuencias negativas en los territorios. Además, a menudo han sido objeto de desconfianza a nivel local, donde la participación en la comunidad podría implicar un riesgo mortal. Económicamente, en el terreno, frecuentemente han apoyado monocultivos de cacao, palma africana y otros productos altamente exportables y atractivos para los mercados europeos y norteamericanos.

La PCDE durante los años de la PSND y el Plan Colombia siguieron un enfoque orientado hacia un modelo ascendente de paz comunitaria y territorial[120]. En 2004, los fondos asignados conjuntamente por la Comisión Europea y los Estados miembros, especialmente Alemania, Suecia, España y los Países Bajos, ascendieron a aproximadamente 420 millones de euros (Comisión Europea, 2007). Entre 2007 y 2013, la UE volvió a impulsar iniciativas bilaterales para sostener el sistema de *Apoyo Institucional al Sistema Penal Colombiano* (8.9

[120] Como señalan Cairo et al (2018) fue Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz del gobierno colombiano, quien se refirió por primera vez a la "paz territorial" en una conferencia en 2014. Antes del 2014, el término se utilizaba de forma imprecisa.

millones de euro), el *Fortalecimiento de la Capacidad Institucional Para Incrementar la Integridad y la Transparencia* (9.02 millones de euro), el apoyo presupuestario a la *Política de Desarrollo Rural* (37.7 millones de euro) y a la *Política Nacional De Competitividad Y Productividad del Sector Lácteo* (20.4 millones de euro). Por último, el programa de *Apoyo al fortalecimiento de la acción contra minas en Colombia* (7.2 millones de euro) que terminó a finales de 2016. Dos iniciativas en particular aparecen en la nueva estrategia de la UE para Colombia, que va de 2007 a 2013 y se centró en dos tipos de programas: el *Programa De Desarrollo Regional Paz y Estabilidad* (2009-2014) y los *Nuevos Territorios de Paz* (2011-2017). Esta continuación natural de los *Laboratorios* tenía como objetivo seguir apoyando aquellas iniciativas de la sociedad civil, el territorio y las comunidades locales, con el fin de construir la paz desde abajo (Pérez de Armiño, 2023: 19).

El enfoque integral europeo incorporó las causas profundas del conflicto en el proceso de resolución y las acciones a emprender para contrarrestar la violencia estructural. Esto se hace mediante la creación de instituciones a todos los niveles y abordando la pobreza que asola las zonas rurales (Buelvas, Castro, 2006: 255). El enfoque integral en Colombia se concretó en acuerdos de cooperación a través del fomento de tres dimensiones: el diálogo político, la cooperación técnica y el apoyo económico (Comisión Europea, 2007). En 2009, la Comisión Europea y el Gobierno de Colombia firmaron un memorándum de entendimiento centrado en las relaciones bilaterales y el diálogo, así como en la celebración de reuniones anuales para establecer una agenda común entre altos funcionarios (Comisión Europea, República de Colombia, 2009). Un diálogo político no sólo bilateral, también a través de plataformas regionales como la CAN y a nivel global con la ONU, para tratar de trabajar conjuntamente por una solución pacífica del conflicto.

Las PCDE contempladas en el presupuesto de la UE abarcan el apoyo a programas temáticos centrados en la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de agentes no estatales y autoridades locales, la inversión en desarrollo humano y la gestión de la migración. Además, incluyen acciones de AH e iniciativas financiadas por fondos europeos a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). Esta ayuda se ha focalizado en las siguientes áreas: paz y estabilidad (incluyendo el desarrollo alternativo), Estado de derecho, justicia y derechos humanos, y competitividad y comercio.

El objetivo de estos años de la UE es explicitado en la Estrategia País de Colombia (Comisión Europea, 2007: 6): "*En primer lugar, la UE tratará de aportar un alivio a corto plazo al conflicto de Colombia mediante la ayuda a las víctimas, tras lo cual, mediante una contribución a medio plazo a la solución del conflicto, tratará de promover la paz a nivel local y nacional; por último, para tener un impacto a largo plazo y lograr una solución duradera del conflicto de Colombia, la UE se esforzará por atacar la raíz del conflicto armado promoviendo el desarrollo para todos*".

El programa *Nuevos Territorios de Paz* puede asumirse como una continuación de los *Laboratorios de Paz* porque abarcan el mismo enfoque conceptual, es decir, el de involucrar y considerar primarios para el éxito a los actores locales. Dicho enfoque pretendió crear un proyecto de paz desde abajo que no sólo incluya un componente como la lucha contra los cultivos ilícitos, sino que actúe en un enfoque amplio de inclusión social y económica de las comunidades marginadas (Madridejos Ornilla, Salinas Coy, 2018). Los programas tenían como objetivo ayudar a zonas específicas del país a promover el desarrollo social y económico a partir de las comunidades locales. Estos proyectos consideraban como elementos centrales los territorios y todas las cuestiones relacionadas con ellos, como el diálogo intercultural entre comunidades, la participación ciudadana y la protección del medio ambiente. Los esfuerzos de *Nuevos Territorios de Paz* se centraron en cuatro áreas principales: Inclusión socioeconómica, tierra y territorio, desarrollo de capacidades y enfoques transversales (Madridejos Ornilla, Salinas Coy, 2018). La promoción de modelos de producción sostenibles y la mejora de la seguridad alimentaria han sido elementos centrales de la inclusión socioeconómica. En cuanto a tierra, territorios y desarrollo de capacidades de la comunidad local, la mayor parte de los esfuerzos se realizaron con intervenciones en los territorios y en la formación de líderes capaces de llevar a cabo procesos innovadores y de cambio social. Esto se debe a que el gran problema que aqueja a Colombia y causa/consecuencia del conflicto armado es el problema de la formalización de la tierra.

Con la llegada de los grupos armados guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares, muchos campesinos y sus familias han sido despojados de sus tierras y después de años no pueden demostrar legalmente la propiedad o posesión de parcelas. La promoción de los procesos de formalización requiere un diálogo entre las instituciones y las comunidades locales para reconstruir los hechos y formalizar y una serie de competencias técnicas en la administración

local para gestionar las bases de datos y los datos catastrales. Por último, *Nuevos Territorios de Paz* consideró un enfoque transversal en la puesta en marcha de iniciativas que prestaban más atención a las cuestiones de género y a las comunidades indígenas.

Los Nuevos Territorios de Paz son una iniciativa de la UE y el Gobierno Colombiano, pero su desarrollo ha contado también con la colaboración con la organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y de organizaciones locales, como la Asociación de Productores Agrícolas y Ganaderos del Atlántico (ASOPRAGAN).

Tabla n.º 9 – Nuevos Territorios de Paz: Madridejos Ornilla, Salinas Coy, 2018.

Financiación Nuevos territorios de paz por área	
Departamento Guaviare	€ 7.473.166
Departamento Caquetá	€ 6.751.721
Bajo Magdalena	€ 7.909.544
Canal del Dique	€ 7.541.453
Total financiado	***€ 29.675.884***

En definitiva, los *Laboratorios* y los *Nuevos Territorios de Paz* desde abajo forman parte de una estrategia europea que refleja un enfoque pragmático y a largo plazo para la resolución de conflictos, basado en el multilateralismo y el respeto al derecho internacional (Buelvas, Castro, 2006: 243 - 244).

Las prioridades de la agenda europea en Colombia y la problematización del conflicto encuentran como resultado que los *Laboratorios y los Nuevos Territorios de Paz* son las herramientas de la PCDE que han permitido a la UE apoyar una paz positiva, desde abajo y centrada en la sociedad. Estos programas no son los únicos, como se verá también en el estudio de los programas del MFP 2014-2020, que forman parte de una estrategia más amplia para la creación de BPGs, siendo el presupuesto de la UE, sin duda, el punto clave de esta provisión colectiva europea.

Programación del desarrollo en el MFP 2014-2020

Hasta 2013, garantizar el apoyo a la paz mediante la confrontación de las causas del conflicto incluyó diversas estrategias, como la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales a nivel regional con la CAN (Comisión Europea, 2007). Con la entrada en vigor del nuevo MFP en 2014-2020, la programación para el desarrollo se incluye en el presupuesto de la UE de forma estructural a través la implementación de programas sociales destinados a programas temáticos y geográficos en Colombia.

Respecto al presupuesto y la propuesta que hizo el Parlamento a la Comisión, cabe mencionar que en 2012, el eurodiputado de Ricardo Cortés Lastra, miembro y relator de la Comisión de Desarrollo del Parlamento, pidió a la Comisión y al Consejo en el "*informe sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina*" (Parlamento Europeo, 2016b) que mantuvieran el volumen del instrumento de financiación de la PCDE en ALC en un tercio del importe geográfico total para el periodo 2014-2020. Cortés, según confirman las entrevistas en esta investigación, hizo mucho hincapié en impulsar la continuación de la cooperación bilateral con Colombia y otros países como Paraguay, Perú y Ecuador (Entrevista anónima, 2022c). Esta resolución fue aprobada por el Parlamento en sesión plenaria y supuso un paso importante para la continuación de las relaciones con América Latina y especialmente con Colombia (Parlamento Europeo, 2012c).

La programación de la PCDE se realiza atendiendo a criterios tanto geográficos como temáticos, conforme a las disposiciones del MFP. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el MFP se considera un acto vinculante que se negocia entre las tres principales instituciones de la UE antes de su aprobación. Este marco tiene una duración de siete años, durante los cuales se fijan las cifras presupuestarias, aunque puede ajustarse anualmente en función de las devaluaciones o la evolución de los mercados financieros. Aunque el primer MFP abarcó el período de 2007 a 2013, no fue hasta la implementación Lisboa que el MFP adquirió un carácter estructural en la gestión y planificación plurianual de las políticas públicas de la UE (Tassara, Hernández, 2018).

En el ámbito de la PCDE, la UE y sus Estados miembros utilizan diversas herramientas, como la ayuda a proyectos, el apoyo presupuestario a los países en

desarrollo, la colaboración con organismos multilaterales, la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades. La DG INTPA de la Comisión Europa lidera la cooperación internacional creando asociaciones con países y organizaciones de todo el mundo (Comisión Europea, 2020f: 7) y coordina los trabajos relativos a los acuerdos internacionales, la gestión financiera de los programas y la ejecución presupuestaria, y utiliza principalmente los modos de gestión directa e indirecta (Comisión Europea, 2020f: 9). Para comprender mejor la implicación de las instituciones en el desembolso de fondos, es posible hacer esta distinción entre gestión directa e indirecta. En la primera los fondos se asignan tras la firma de los contratos. La Comisión desempeña el papel de administración que adjudica, contrata y gestiona a través de subvenciones, contratos y otras medidas[121]. El apoyo presupuestario es una de las maneras de implementar las PCDE más utilizada por la UE que es el principal proveedor de apoyo presupuestario del mundo (Comisión Europea, 2021a). Entre 2014 y 2019, se estima que el 60% del apoyo presupuestario contribuyó directamente a los ODS 1 y 10, con una cantidad total de alrededor de 7 mil millones de euros (Comisión Europea, 2020b).

Del total del presupuesto de la UE 1087,66 mil millones fueron asignados a Europa Global que engloba proyectos de cooperaciones internacional entre las cuales se incluyen acciones destinadas a Colombia. El ICD es el de mayor dotación, con 19.661 millones de euros, y se centra en la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, y la promoción de la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos.

[121] Ejemplos de gestión directa son el apoyo presupuestario, los contratos de subvención y los contratos de adquisición. Al revés, en la gestión indirecta suele haber un intermediario como una organización internacional, por ejemplo, la ONU, un tercer país o una asociación sin ánimo de lucro, que recibe fondos europeos para actuar inmediatamente en la gestión. Por lo que concierne en su programación, la UE determina anualmente el gasto en AOD, atribuye un importe a cada Estado miembro en función de su cuota de contribución a través del MFP. Estos importes son comunicados posteriormente por los Estados miembros al CAD como contribuciones a la parte de la AOD del MFP. Esto significa que cuanto más fondos del MFP pueda destinar la Comisión como AOD, mayores serán los importes que los Estados miembros podrán declarar de AOD (como parte de la ayuda multilateral (OCDE, 2018).

Tabla n.º 10 - MFP 2014-2020: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

División del presupuesto del MFP 2014 - 2020		%
Línea 1a	Competitividad para el crecimiento y el empleo. Incluye investigación, educación e infraestructuras.	13%
Línea 1b	Cohesión económica, social y territorial. Incluido programa en política regional y cooperación	34%
Línea 2	Crecimiento sostenible: recursos naturales. Programas incluidos en la PAC, la pesca, el desarrollo rural y el medio ambiente.	39%
Línea 3	Seguridad y ciudadanía: justicia, protección de fronteras, migración, ciudadanía.	2%
Línea 4	Europa global: acción exterior, desarrollo y ayuda humanitaria.	6%
-	Gastos administrativos	6%
	Total MFP 2014 - 2020	100%

El ICD 2014-2020 estableció áreas específicas de cooperación para ALC, y más específicamente sobre Colombia (SEAE, Comisión Europea, 2017). En la definición de sus objetivos y prioridades en Colombia, la UE realizó una serie de consultas con las autoridades locales y la sociedad civil, alineándose con el Plan Nacional de Desarrollo Local (SEAE, Comisión Europea, 2017) y siguiendo las directrices de las conferencias de desarrollo de la OCDE de Paris 2005 a Busan 2011. A través de ICD la UE ha financiado el desarrollo económico local y la creación de instituciones e inversiones sostenibles en empresas por 67 millones de euros presupuestados para Colombia (SEAE, Comisión Europea, 2017). Mientras las acciones de AH coordinadas por la DG ECHO forman parte del presupuesto de la UE. De acuerdo con la Comisión Europea (DG ECHO, 2022) de 2017 a 2022, la UE financió más de sesenta proyectos que incluían ayuda humanitaria, especialmente en relación con la migración de venezolanos (un éxodo de más de dos millones de personas emigró solo a Colombia), a la asistencia alimentaria a las víctimas de conflictos armados y en general a los primeros auxilios tras catástrofes naturales. A nivel de Colombia, la acción humanitaria de la UE se centró en la gestión de los desplazados internos, convirtiendo a Colombia en uno de los países más estables en la recepción de AH (Entrevista anónima, 2022a). Desde 1994 hasta 2022, la UE ha financiado intervenciones humanitarias en Colombia por valor de 372 millones de euros (DG ECHO, 2022).

En una etapa clave del apoyo al proyecto de paz colombiano, la UE respondió suministrando principalmente proyectos de cooperación a través del MFP. Del análisis de los informes de cooperación elaborados por la Comisión, que publica cada año para evaluar los programas de cooperación[122], se desprende un panorama completo de hasta qué punto Colombia, en términos de gasto, representó el 14,7 % del total de los fondos para ALC (geográficos y temáticos). Esto se elevó a un récord del 21,8 % en 2018 y del 22,7 % en 2020.

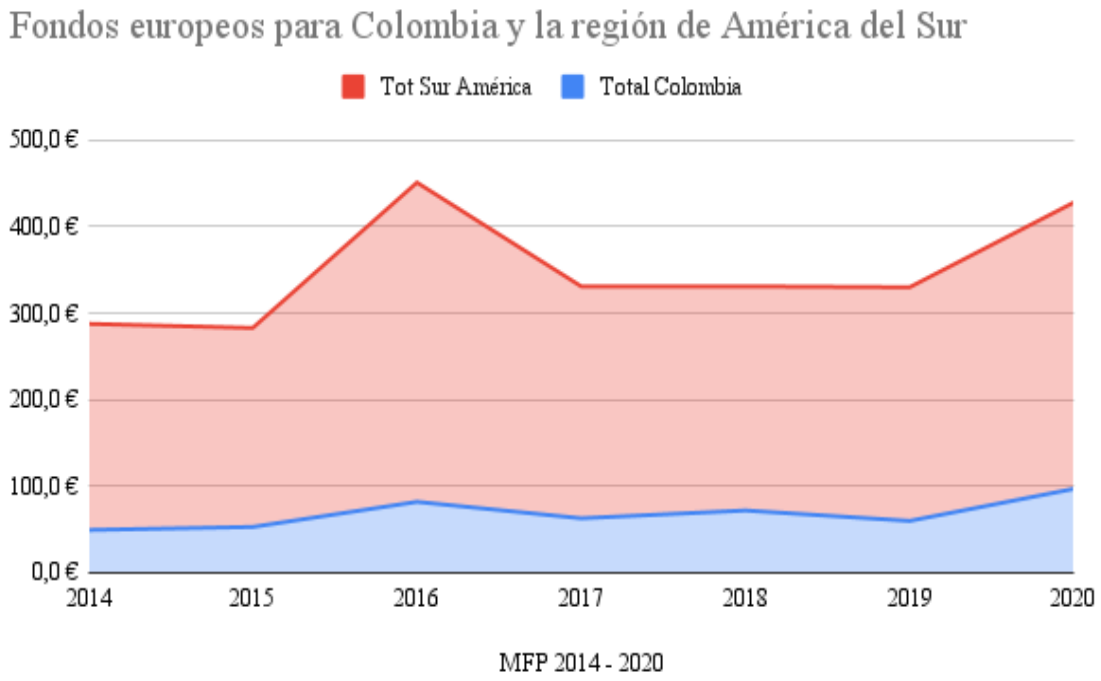
Tabla n.º 11 – Gasto efectivo del MFP 2014-2020 para Colombia y ALC: elaboración propria con datos informes de evaluación de la PCDE.

MFP	Informe de la Comisión sobre la política de cooperación	Año de referencia	DCI Geográfico	DCI temático	EIDHR	IFS / IcSP	DG ECHO	Otros	Total Colombia	Suporte regional Geográfico Sur América	Tot Sur América
2014-2020	Report 2015	2014	27,2 €	4,4 €	2,3 €	2,3 €	13,3 €		49,5 €	41,6 €	238,2 €
	Report 2016	2015	32,0 €	4,0 €	2,0 €	3,0 €	11,0 €	1,0 €	53,0 €	29,0 €	230,0 €
	Report 2017	2016	47,0 €	9,0 €	2,0 €	11,0 €	12,0 €	1,0 €	82,0 €	64,0 €	369,0 €
	Report 2018	2017	44,0 €	2,0 €	1,0 €	7,0 €	5,0 €	4,0 €	63,0 €	36,0 €	268,0 €
	Report 2019	2018	40,0 €	9,0 €	3,0 €	5,0 €	10,0 €	5,0 €	72,0 €	41,0 €	259,0 €
	Report 2020	2019		36,0 €			24,0 €		60,0 €	34,0 €	270,0 €
	Report 2021	2020		60,0 €			37,0 €		97,0 €	39,0 €	331,0 €

La tabla n. º11 muestra que las intervenciones en Colombia fueron financiadas principalmente por el ICD geográfico. Otro dato que se desprende es el grande aumento de la AH entre 2019 y 2020, especialmente motivado por la crisis migratoria venezolana que afecto Colombia y los países de la región andina. Además, en la Gráfico n. º11 se compara el gasto europeo destinado a ALC y Colombia muestra que en 2016 se produjo un aumento de la financiación ambos para el país y la región, debido principalmente al considerable incremento de los proyectos relacionados con el Instrumento para la Estabilidad y la Paz (IcSP) y el ICD.

[122] La Comisión en sus informes sobre la PCDE elabora dos tablas, compromisos de gasto previstos y reales, para el cálculo real se han tomado como referencia los valores de los compromisos de gasto reales.

Gráfico n.º 13 - Comparación fondos para ALC y Colombia MFP 2014-2020: elaboración propia



Desde 1987 hasta 2007, Colombia fue clasificada por el BM como un país de ingresos bajos. A partir de 2008, pasó a ser considerada un PRM (Hamadeh, Van Rompaey & Metreau, 2023)[123]. Colombia, con la graduación[124], ha conseguido según Colacrai (2010: 57), "*el perfil de quienes están en condiciones de "recibir"*

[123] Según Wadhwa y Prydz (2019): "*La clasificación de ingresos se basa en una medida del ingreso nacional per cápita, o INB per cápita, calculada utilizando el método Atlas. En 1978, el primer Informe sobre el Desarrollo Mundial introdujo agrupaciones de países de "bajo ingreso" y "ingreso medio" utilizando un umbral de $250 de ingreso per cápita como límite entre los grupos. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1983, el grupo de "ingreso medio" se dividió en "ingreso medio-bajo" e "ingreso medio-alto", y en 1989 se introdujo la definición de país de "alto ingreso". Desde entonces, los umbrales para distinguir entre los grupos de ingresos se han ajustado según la evolución de los precios. A partir del 1 de julio de 2019, las economías de bajo ingreso se definen como aquellas con un INB per cápita, calculado usando el método Atlas del BM, de $1,025 o menos en 2018; las economías de ingreso medio-bajo son aquellas con un INB per cápita entre $1,026 y $3,995; las economías de ingreso medio-alto son aquellas con un INB per cápita entre $3,996 y $12,375; y las economías de alto ingreso son aquellas con un INB per cápita de $12,376 o más".*

[124] Utilizando la misma definición que Sanahuja (2019b: 25) "*se utiliza para referirse al momento en el que un país deja de ser considerado receptor de ayuda y/o elegible como receptor una vez alcanza un determinado nivel de renta per cápita. Aunque la UE estableció sus propios criterios de graduación para la ayuda bilateral, es en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) donde se establece cuándo un país es graduado y la ayuda que recibe ya no es computable como AOD*"

ayuda y quienes ya han pasado esa frontera – lo cual teóricamente- los inhabilitaría para ser candidatos a la recepción de cooperación. La imagen del país cambió, lo que tuvo importantes repercusiones en su capacidad para recibir ayuda al desarrollo. Colombia ingresó en la OCDE en 2020, convirtiéndose en el 37º miembro de la Organización internacional.

Desarrollo social, económico, urbano y académico en los programas de la UE

A parte de los *Laboratorios* y *Nuevos Territorios de Paz*, la UE, principalmente entre 2014 y 2016, financió proyectos de desarrollo económico y social a través de programas dirigidos a fortalecer las capacidades institucionales de los países latinoamericanos como Colombia. Desde 2016, las acciones y programas han estado marcados principalmente por el FEP.

La UE expresó un compromiso continuo con ALC desde los años noventa, particularmente con Colombia, a través de su programación al desarrollo y diversos proyectos. Durante muchos años, centros de investigación, universidades, instituciones europeas, entidades públicas nacionales y ministerios de cooperación han colaborado estrechamente en estas iniciativas lideradas por proyectos europeos. Este compromiso no se ha limitado únicamente a los *Laboratorios* y *Nuevos Territorios*, sino que se ha extendido a través de numerosos programas de investigación, cooperación, desarrollo y fortalecimiento de las instituciones democráticas y participación ciudadana. Programas, tanto temáticos como geográficos, que han sido financiados por los Estados miembros utilizando fondos europeos y que han involucrado directamente a las instituciones europeas en su fase de programación y evaluación. Dentro de los programas horizontales que la Comisión Europea lleva a cabo con ALC, Colombia se integra en redes que agrupan a organizaciones de las dos regiones (Comisión Europea, 2007). Algunos de estos programas, entre los más relevantes que dan una idea del involucramiento del mundo de la cooperación europea con América Latina y Colombia en particular, son el URB-AL, EU-LAC Win, Alfa, el PacCTO y EuroSOCIAL.

URB-AL se desarrolló desde 1995 hasta 2007, alcanzando a más de diez mil personas a través de seminarios internacionales y lanzando ciento ochenta y ocho proyectos piloto sobre temas diversos que van desde la pobreza urbana hasta la inclusión de las mujeres en la vida política. En la evaluación del proyecto, los datos son positivos y demuestran un impacto social significativo en las

comunidades, facilitando el fortalecimiento de las relaciones institucionales entre la UE y la ALC. A lo largo de los años, el programa recibió financiamiento por un total de 114 millones de euros (Tassara, C., 2019). El objetivo y las dimensiones abordadas en el programa se pueden resumir así: "*La dinámica del programa presenta claramente que existe la transferencia de experiencias, políticas y programas entre ciudades de América Latina y la Unión Europea, entre ciudades de la misma región y entre estados y ciudades, demostrando la capacidad del programa para fomentar interacciones entre diferentes niveles gubernamentales*" (Rodrigues, Mattioli, 2015: 72-73).

El programa EU ALC Win fue una iniciativa desarrollada en colaboración con entidades del tercer sector e instituciones públicas italianas, colombianas, argentinas y españolas, entre las cuales se incluyen entidades públicas y privadas[125].El objetivo principal fue establecer una red de buenas prácticas en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2009-2013, con el fin de fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo a nivel local, integrando la sociedad civil y el sector público para crear sinergias. Según Tassara (2019: 94-103) , estos proyectos lograron favorecer la participación de actores locales, promover intercambios de experiencias y transferencia de conocimientos, capacitar a funcionarios administrativos en la formulación de políticas públicas y por último introducir metodologías innovadoras. Este enfoque ha contribuido significativamente al fortalecimiento institucional y al desarrollo de capacidades locales en las regiones participantes.

El tercer ejemplo, el programa ALFA[126] y las Becas ALBAN, tuvieron como objetivo mejorar la calidad de la educación superior en los países de ALC, y fortalecer, desde una perspectiva de cooperación académica garantizando becas de movilidad internacional e investigación entre el 2003 y 2010 contribuyoendo a la con la formación de mas de dos mil personas con maestiras estudios de doctorado y otras especializaciones. Según Taquechel (2013: 290)"en *2008 marcó un punto de inflexión en la dinámica de cooperación universitaria entre las dos regiones, que constituyó un momento en el que se apostaba claramente por un esquema que reforzase la edificación de una sólida asociación en educación superior*.

[125] La Provincia de Buenos Aires, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia, el Departamento Administrativo de Planeación del Gobierno de Antioquia, la Región Emilia Romagna, el Estado de Paraná y la Mancomunidad de la Ribera Alta de la Comunidad Valenciana.
[126] ALFA se estructuró en tres fases ALFA I (1994-1999), ALFA II (2000-2006) y ALFA III (2007-2013).

Su arquitectura metamorfoseada en comparación con las fases previas era la mejor señal del reconocimiento por parte de las instituciones europeas del inicio de un período de madurez en sus relaciones con las universidades de ALC". Una relación que reforzó los aspectos culturales que beneficiaban tanto a la comunidad académica como al mundo de la investigación y la educación. Colombia es uno de los países de América Latina que más ha beneficiado de este programa de intercambio y participación de instituciones de enseñanza superior, contando con 46 instituciones (Tassara, C., 2019: 110). Una vez finalizado el programa ALFA, este fue integrado en el programa Erasmus Mundus dentro de la Acción Clave. Además, Colombia ha sido el segundo país que más ha se ha beneficiado de becas, con 378, representando aproximadamente el 15% (Taquechel, 2013).

En cooperación en materia de justicia, el programa regional europeo de asistencia técnica a países latinoamericanos, EL PAcCTO (Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), fue establecido durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC de 2015. En Colombia El PAcCTO ha visto como áreas prioritarias la cooperación policial (internacional y lucha contra los grandes tráficos), la cooperación entre sistemas de justicia (cooperación judicial internacional mediante aumento de capacidades operacionales de las instituciones de justicia y medidas de privación de los beneficios del delito y lucha contra los grandes tráficos) y una mejora del sistema penitenciario (gestión penitenciaria; capacidades operacionales de las instituciones penitenciarias; régimen y tratamiento de la población penal y penitenciaria y lucha contra el crimen transnacional organizado) (El PacCTO, 2018).

El último ejemplo, y quizás uno de los más relevantes, han sido los programas EUROsocial I y II y EUROsocial+[127]. A través de asistencia técnica, capacitación y buenas prácticas, EUROsocial ha trabajado en políticas y programas de cohesión social, que incluye políticas de protección social, mejora del sistema de justicia, desarrollo territorial, fiscalidad y políticas de igualdad de género, entre otras. Estos proyectos han sido financiados por la DCI y otras líneas presupuestarias del MFF. Su contribución ha sido fundamental en el apoyo a los países socios en el proceso de asistencia a las víctimas del conflicto (FIIAP, 2018), así como en la creación de espacios como el Foro Internacional de Diálogo entre Europa y América Latina sobre víctimas y paz. (EUROsocial+, 2021). En cuanto a la

[127] Desde 2005 hasta 2016 (EUROsocial I y II) y desde 2017 hasta 2021 (EUROsocial+),

participación de Colombia en el programa EUROsocial, Tassara (2019: 125) reconoce que "*Colombia jugó un papel prominente. No solo porque la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) fue uno de los socios coordinadores del programa, sino también porque el país aprovechó oportunamente EUROsociAL para mejorar sus políticas públicas y desempeñó un papel de liderazgo en la oferta de cooperación hacia otros países latinoamericanos. Basta señalar que Colombia participó en 136 actividades del programa, que fueron llevadas a cabo en el contexto de 9 de sus 10 áreas de acción, y consiguió concretar resultados consistentes en todas ellas, con especial referencia a protección social (3 resultados logrados), salud e institucionalidad democrática (4 resultados logrados en cada una de ellas).*" A partir del análisis del Programa EUROsocial en Colombia, Tassara y Prandi (2016) argumentan que los excelentes resultados se deben a un enfoque entre pares, que a través de la CSS demuestra ser un valor añadido para el intercambio de buenas prácticas y el fortalecimiento institucional en la formación de políticas públicas.

Es crucial destacar estos programas porque su funcionamiento y la experiencia adquirida han contribuido significativamente a moldear la percepción de la UE en estos territorios. Esta experiencia acumulada ha sido esencial, especialmente tras la aprobación del Acuerdo, para el apoyo a los objetivos establecidos en los puntos uno y tres.

7.2 El Fondo Fiduciario de la UE como catalizador de la implementación de la paz en Colombia

Los fondos fiduciarios son una herramienta que, en los últimos años, sobre todo en las crisis en algunos países de ALC, África y Asia, se ha utilizado para actuar de forma conjunta en situaciones de emergencia que requieren una mayor flexibilidad de las herramientas presupuestales (Unión Europea, 2017). Los fondos fiduciarios tienen una serie de ventajas conocidas: la posibilidad de sumar recursos y hacerlos operativos en un plazo bastante breve. Dicha flexibilidad colisiona con el problema de la transparencia en el uso de los recursos ya que son una herramienta extrapresupuestaria, es decir, no están sujetos al examen y aprobación del Parlamento y el Consejo como los programas del MFP analizados anteriormente. Una especie de nueva versión del FED utilizado a partir de los años sesenta para financiar programas de cooperación, pero sin más control que el de la Comisión Europea u otras consultas privadas encargadas de generar informes de seguimiento.

Por ello, el Parlamento Europeo se ha pronunciado en contra de la utilización de estos fondos pidiendo a la Comisión Europea que adapte los fondos fiduciarios a los instrumentos presentes y financiados por el presupuesto plurianual. Con arreglo a las normas financieras vigentes, los fondos fiduciarios según el Parlamento deben estar sujetos a un seguimiento externo anual independiente y, en caso de irregularidades, la Comisión tiene el poder de suspender la financiación si el país socio incumple sus obligaciones (Parlamento Europeo, 2021a). Los fondos fiduciarios solo deben utilizarse para responder a crisis improvisas, cuando se solicite el apoyo de múltiples donantes y cuando los objetivos externos de la UE no puedan alcanzarse mediante los instrumentos del MFP (Parlamento Europeo, 2021a).

Los fondos fiduciarios suelen contar con muchos donantes que aportan directamente. En el caso de los fondos europeos donde la mayor contribución que involucra la UE suele provenir del presupuesto de la UE, las contribuciones de los Estados miembros representan un porcentaje realmente limitado. Según los informes consultados del fondo cabe destacar que al 31 de diciembre de 2020 el total de fondos fiduciarios europeos en el mundo era de 7691 millones de euros, con una contribución de 3170 millones del presupuesto de la UE con el

instrumento de cooperación y la ayuda humanitaria; 3534 millones del FED y 988 millones de Estados Miembros y otros donantes.

Las dos últimas fórmulas, no son objeto de los procedimientos de control de los programas europeos. Por lo que concierne a la aplicación de los proyectos que los fondos financian, los actores más implicados en la ejecución de los proyectos fiduciarios fueron las organizaciones internacionales con un 36,8%, la Comisión Europea con un 35,7% y los Estados miembros con sus agencias con un 24,2%. Por último, otros servicios y organismos públicos por el 3,4%. El FEP es solo el último de los fondos creados por la UE, además del de Colombia, se encuentran el Fondo Fiduciario Bêkou para la República Centroafricana y el Fondo Fiduciario Regional de la UE en Respuesta a la Crisis Siria, ambos desde 2014. El Fondo Fiduciario para África y el Mecanismo para los Refugiados de Turquía ambos desde 2015.

Panorama del Fondo Europeo para la Paz

La constancia y coherencia de la UE en seguir el camino iniciado en el Magdalena medio es sin duda un elemento importante para entender cómo la UE actuó en Colombia con el apoyo a diversas iniciativas después de 2013 con las medidas de implementación del Acuerdo (Pérez de Armiño, 2023). El FEP ha sido la principal herramienta en el respaldo a la paz colombiana y tuvo efecto de multiplicar por dos la financiación desde Europa (Entrevista anónima, 2024b). Su origen se remonta incluso a antes de la firma del Acuerdo de 2016, en concreto a la declaración de la cumbre UE-CELAC de Bruselas: "*La UE y sus Estados miembros trabajan para crear un Fondo fiduciario en apoyo de la fase posterior al conflicto*" (Unión Europea, 2015: 4). En enero de 2016 una resolución del Parlamento Europeo subrayaba el papel que la UE tenía que desempeñar a la hora de ofrecer posible apoyo a la aplicación del Acuerdo definitivo de Paz. En estas condiciones el Parlamento hizo un llamado a los Estado miembros para que creen un fondo para acompañar la fase posconflicto (Parlamento Europeo, 2016c).

El objetivo principal es respaldar la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de la Habana (Comisión Europea, 2016a). Entre los otros objetivos del FEP se encuentran la promoción del desarrollo territorial; el apoyo a la descentralización y participación ciudadana; la promoción y la resiliencia de las poblaciones vulnerables, el apoyo a los esfuerzos estatales en la erradicación de

los cultivos ilícitos; la garantía del Estado de derecho y por último en la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género y una perspectiva enfocada en los derechos humanos. El FEP ha movilizado alrededor de 128 millones de euros, que forman parte del presupuesto de la UE (MFP) de las contribuciones de los Estados miembros, Chile y el Reino Unido (Parlamento Europeo, 2021b). En los primeros meses del 2017 consiguió importantes resultados a través de la promoción de economías y productos diversificados, reactivación de economías locales a través de proyectos de cooperación y valorización del sector cafetero y a través la obtención de certificaciones internacionales (Fondo Europeo para la Paz, 2017)Los obstáculos en el primer año fueron los actos de violencia del ELN que no cesaron y el alto riesgos de seguridad en áreas remotas donde se desarrollan proyectos (Fondo Europeo para la Paz, 2017). Los proyectos financiados enfrentaron diversas dificultades adicionales, tales como la escasez de personal y la demora en la incorporación de nuevos miembros. Asimismo, las necesidades de asistencia técnica específica superaron las estimaciones iniciales, resultando en un incremento del 20% en los costos previstos. Por último, la confusión en los medios de comunicación respecto al FEP generó significativos problemas en la ejecución y desembolso de los proyectos de cooperación (Fondo Europeo para la Paz, 2018).

A esta situación se sumó la elección de Iván Duque, quien se manifestó en contra de la implementación del Acuerdo. En este contexto, un papel relevante de la UE fue el de persuadir al presidente Duque para que continuara con la ejecución del Acuerdo. En una entrevista a un funcionario europeo del SEAE que desempeño un rol de mando y de coordinación con la delegación de la UE en Colombia se evidencia las dificultad cooperación con el nuevo gobierno: "*así que uno de los papeles que jugamos en esa etapa fue persuadir a Duque para que procediera a continuar con la implementación del mismo. Ahora, él no quería hablar de acuerdo de paz, quería hablar de paz con legalidad. Había objetivos para cambiar el sistema de justicia transicional, hacer muchas otras cosas" Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el Acuerdo de Paz que entró en vigor en 2016 y se incorporó rápidamente gracias a la "Fast track" fue tan difícil de desvincular que el gobierno de Duque inicialmente opinó que querían, cambiar el sistema de justicia de transición. Hicieron algún intento de hacerlo en el parlamento y no tuvieron éxito. Y luego abandonaron silenciosamente el esfuerzo*"(Entrevista anónima, 2024a).

A finales de 2019, el FEP había financiado veintiocho acciones en las áreas de desarrollo rural y reintegración de excombatientes de las FARC-EP (Fondo Europeo para la Paz, 2019). Un ejemplo del programa financiado por la UE a través del FEP y liderado por el Gobierno nacional es la Ruta Planes Desarrollo Territoriales (PDTs) (Fondo Europeo para la Paz, 2019). El proyecto Rutas PDTs se desarrolló en los departamentos de Putumayo, Nariño y Caquetá con una financiación de 18 millones de euros en cuatro años procedentes del FEP. Los beneficiarios eran familias productoras de cacao y productos lácteos. El objetivo del programa era establecer un diálogo entre las familias y las instituciones públicas de la zona, garantizar nuevos accesos a los mercados para la comercialización de los productos y formar a los productores locales mediante cursos especializados sobre competitividad y digitalización.

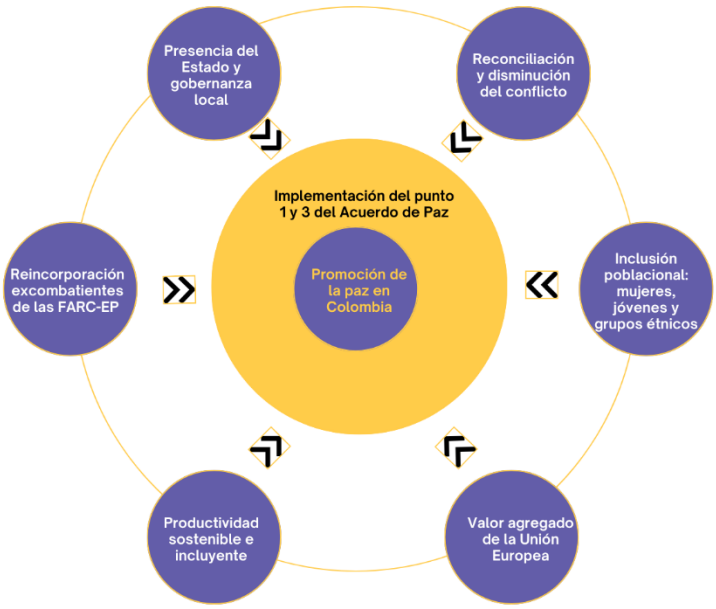
Los proyectos financiados por el FEP en estos años han incluido diversos componentes sociales del tejido colombiano. La cooperación con la academia ha sido un punto de encuentro y sensibilización sobre temas del conflicto (Fondo Europeo para la Paz, 2024a), mientras que el contacto entre diferentes realidades y comunidades campesinas en la misma región ha permitido el intercambio y la compartición de buenas prácticas para el cultivo de cacao y productos como la lima ácida Tahití (Fondo Europeo para la Paz, 2024). Estos proyectos financiados por el FEP también han tenido como objetivo impulsar una gobernanza local que promueva un acercamiento a las instituciones locales y a las Juntas de Acción Comunal (JAC) (Fondo Europeo para la Paz, 2024c).

Los efectos de la pandemia de la COVID-19 también han sido devastadores para Colombia, ya que han puesto a prueba las instalaciones sanitarias y, sobre todo, han obligado a millones de personas de la economía informal a no poder trabajar sin obtener medios de sustento económico. Sin embargo, en colaboración con el Gobierno nacional se decidió no desviar los recursos del FEP a la respuesta de la COVID-19 (Fondo Europeo para la Paz, 2021: 5). La pandemia y sus consecuencias fueron los principales obstáculos para la aplicación fluida del FEP y sus proyectos (Fondo Europeo para la Paz, 2021: 6). Un ulterior desafío fue la situación de seguridad en muchos de los ámbitos de intervención del FEP. Las amenazas y asesinatos de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes afectaron la implementación de algunos de los proyectos. En algunos casos, las comunidades beneficiarias se vieron desplazadas por la percepción del riesgo inminente. Esta cuestión y las posibles medidas paliativas

han sido un tema habitual en el diálogo entre la delegación de las FARC-EP y el Gobierno (Fondo Europeo para la Paz, 2021).

El FEP además del apoyo político y diplomático, apoyó con inversiones estructurales al fomento de las iniciativas locales de los excombatientes, reforzó las instituciones nacionales en lo que se refiere especialmente a los puntos uno y tres del Acuerdo de Paz y, por último, respaldó estrategias como el Apoyo Presupuestario (Madridejos Ornilla, 2023: 178). Según López Martínez (2023: 166), el FEP ha sido el instrumento de cooperación al desarrollo más importante en relación con el Acuerdo de 2016 si se tiene en cuenta la cantidad de recursos invertidos, número de países financiadores y proyectos desarrollados. Desde su comienzo hasta su fin se han ejecutado un total de 38 proyectos, los primeros comenzaron en 2017 y los últimos finalizarán en 2024.

Gráfico n.º 14 - Plan de acción de la UE en Colombia. Fuente: elaboración propia.



Pilares, impactos y proyectos del Fondo Europeo para la Paz

Los seis pilares del FEP incluían proyectos tan diversos como la creación de emisoras de radio locales o la asistencia técnica y médica. Por lo tanto, para comprender qué tipo de proyectos y qué enfoque adoptó la UE en Colombia, es necesario analizar brevemente el contenido de estos ejes.

Tabla n.º 12 – Pilares del FEP: Delegación UE en Colombia (reproducido íntegramente del original).

Pilares	Nombre	Acciones
Pilar 1	Reconciliación y disminución del conflicto	• Generación de capacidades a nivel territorial en términos de educación para la paz, tolerancia y convivencia pacífica.
		• Reducción de las conflictividades territoriales entre actores locales, incluyendo minorías étnicas, comunidades campesinas y personas desplazadas, entre otros grupos poblacionales.
		• Pedagogía y comunicación sobre los avances y resultados en la implementación del Acuerdo de Paz.
		• Establecimiento de pactos comunitarios, estrategias de protección y/o acuerdos locales para la convivencia pacífica y la construcción de paz.
		• Construcción de mecanismos de prevención y de resolución pacífica de conflictividades en los territorios.
		• Procesos de reconciliación entre exintegrantes de las FARC-EP y población de las comunidades aledañas.
Pilar 2	Reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y social	○ Reincorporación económica mediante la formación para el trabajo orientada a la inclusión sociolaboral, y la implementación de iniciativas productivas para generación de ingresos y promoción de medios de vida sostenibles.
		○ Consolidación organizativa de cooperativas de economía solidaria y fortalecimiento de capacidades.
		○ Acceso a servicios de atención y cuidado infantil, y a servicios de salud y rehabilitación para personas con capacidades diversas.
		○ Consolidación de los AETCR con vivienda y servicios básicos sostenibles.
		○ Medidas para construir y fortalecer la confianza entre las autoridades, las personas en proceso de reincorporación y las comunidades locales.
		○ Participación de las personas en proceso de reincorporación en los espacios de planificación y decisión de nivel municipal y departamental.
Pilar 3	Inclusión poblacional: jóvenes, mujeres y grupos étnicos	- Inclusión socioeconómica de grupos en situación de vulnerabilidad (jóvenes y minorías étnicas) con el objetivo de promover medios de vida sostenibles.
		- Participación de las mujeres en las actividades económicas y fortalecimiento de su posición como productoras en las unidades familiares y como empresarias.
		- Iniciativas de relevo generacional, emprendimiento y/o participación ciudadana de jóvenes en los municipios afectados por el conflicto armado.
		- Gobernanza de las comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes), de acuerdo con sus formas de organización tradicional y bajo un enfoque de derechos humanos y de equidad de género.
		- Recuperación de saberes, modelos de producción y tradiciones culturales de las minorías étnicas.

		- Vinculación efectiva de las organizaciones, redes y movimientos de las minorías étnicas y jóvenes en los espacios de participación de nivel local y regional.
		- Mecanismos de participación e incidencia política de las mujeres.
		- Prevención y atención de las violencias de género, en especial la violencia intrafamiliar y la violencia sexual contra mujeres o contra los grupos más vulnerables.
Pilar 4	Productividad sostenible e incluyente	▪ Seguridad alimentaria y generación de ingresos en las comunidades afectadas por el conflicto armado a través de proyectos productivos.
		▪ Fortalecimiento de cadenas de valor e impulso de apuestas económicas territoriales.
		▪ Fortalecimiento de las capacidades organizacionales y empresariales en las regiones posconflicto.
		▪ Comercialización, acceso a mercados y establecimiento de alianzas público-privadas para el fortalecimiento de las apuestas productivas y comerciales.
		▪ Acceso integral de pequeños productores a la tierra y a la formalización y saneamiento de sus predios, con énfasis en la mejora de gobernanza de tierras.
		▪ Modelos productivos sostenibles, que involucran buenas prácticas ambientales y son respetuosos con el entorno natural.
Pilar 5	Presencia legitimadora del Estado y Gobernanza local	▷ Fortalecimiento de capacidades en las entidades territoriales, y acompañamiento técnico en sus procesos de planificación, inversión, seguimiento y ejecución.
		▷ Coordinación con los instrumentos de planificación del postconflicto (PDET, PNIS, formalización, restitución, etc.) y con los planes e instrumentos de planificación de las entidades municipales y departamentales.
		▷ Fortalecimiento de los currículos educativos y ofertas de formación de los centros, universidades y otras entidades del territorio.
		▷ Incremento de la cobertura de los servicios públicos y oferta del Estado en los municipios priorizados en el posconflicto, incluyendo construcción y rehabilitación de obras y bienes públicos.
		▷ Participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de toma de decisiones relativas al desarrollo del territorio, incluidos los procesos de veeduría ciudadana y seguimiento a la implementación de las políticas públicas.
		▷ Percepción de las comunidades afectadas por el conflicto armado frente a las entidades públicas, nacionales y territoriales, y a sus programas de apoyo e inversión.
Pilar 6	Valor agregado de la Unión Europea	▶ Capacidades y conocimientos europeos, especialmente aquellos construidos en las áreas de consolidación de paz, derechos humanos, acción humanitaria y/o desarrollo local en Colombia o contextos similares en décadas recientes.
		▶ Experiencias europeas en áreas de desarrollo rural en las que la UE tiene un liderazgo reconocido (cooperativas, reducción de disparidades regionales, energías renovables, denominaciones de origen, productos orgánicos y de comercio justo, turismo rural, etc.).
		▶ Construcción de capacidades de líderes e instituciones locales, a partir de experiencias de la UE en desarrollo y gobernanza regional.

		▶ Involucramiento del sector privado, relacionando empresas colombianas y europeas, en aspectos comerciales, de financiación y/o de intercambio de conocimiento.
		▶ Soluciones innovadoras que introduzcan tecnología o conocimientos técnicos europeos.
		▶ Visibilidad de los factores diferenciales de la cooperación europea y capitalización de los aprendizajes derivados de ésta para la incidencia y el diseño de políticas públicas.

El primer pilar está relacionado con la reconciliación y la reducción de conflictos. La UE y los actores locales implicados trataron de fortalecer el tejido social de los territorios más afectados por el conflicto. Para ello se trabajó principalmente en espacios de diálogo, animando debates en foros participativos sobre temas como el perdón y la reconciliación, y utilizando herramientas audiovisuales como "emitiendo Paz", una radio comunitaria que da voz a los actores locales, en este caso de la región del Caquetá. En Colombia, tal y como ha podido comprobarse, el apoyo europeo al posconflicto se ha centrado en la finalización del conflicto.

Tras la fase de desarme y desmovilización de las FARC-EP, la clave, y quizás la principal dificultad, era su reintegración en la sociedad, con todo lo que ello conllevaba. Uno de los puntos del segundo pilar era precisamente tratar de reintegrar a los excombatientes en las comunidades locales. estos proyectos se centraron en el fortalecimiento de una economía solidaria de inclusión. Los proyectos se ocuparon de prestar asistencia médica a antiguos miembros de las FARC-EP con discapacidades, así como de resolver problemas de vivienda y de tierras. En resumen, podemos decir que el segundo pilar del FEP agrupa una serie de intervenciones variadas, pero con un único objetivo, promover la reintegración de los excombatientes y garantizarles las mejores condiciones posibles para su reincorporación a la vida civil. El tercer pilar engloba objetivos y proyectos relativos a la inclusión de los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos. En línea con los *Laboratorios de Paz* y *los Nuevos Territorios de Paz*, el FEP ha financiado proyectos inherentes a la inclusión social, ya que para la UE la inclusión social y la plena integración entre los distintos componentes de la sociedad son la auténtica forma de construir una paz positiva. Los proyectos de inclusión eran de varios tipos desde la creación de talleres y cursos dedicados a mejorar la empleabilidad, trabajando las competencias, los valores y la visión para construir una carrera profesional. También se consideró la asistencia psicofísica a víctimas de violencia de género y la asistencia técnica a los lideres

y a los órganos de gobiernos indígenas para su proceso de planificación y fortalecimiento institucional. Temas como el respeto a los derechos humanos, que incluye la igualdad de género, es particularmente relevante para el caso del conflicto colombiano y la intervención de la UE con el FEP.

En un estudio reciente Stallone y Zulver (2024) sostienen que, en el conflicto colombiano, aunque la mayoría de las víctimas han sido hombres, las formas que asume la violencia difieren dependiendo del género[128]. El cuarto pilar es el componente económico y la producción sostenible. El FEP apoya acciones de formación técnica dirigidas no sólo a mejorar la calidad de los productos a través de la tecnología aplicada a los procesos productivos, sino sobre todo a generar sinergias con el territorio mediante la atracción de inversores externos. Las iniciativas dirigidas a la promoción de los productos y el acceso al mercado están en consonancia con el acuerdo comercial que entró en vigor en 2013. El objetivo nunca explicitado pero deducible de estos proyectos sería integrar a las pequeñas y medianas empresas en el circuito nacional que les permita aprovechar las ventajas y el acceso libre de aranceles al comercio internacional con la UE.

En el quinto pilar se suman proyectos que tienen que ver con el fortalecimiento de la presencia del Estado colombiano. Una de las razones que ha permitido la expansión no sólo del narcotráfico sino también de la guerrilla ha sido, sin duda, la ausencia de control estatal y de instituciones reconocidas como presentes y legítimas en los territorios más afectados por la violencia. En este contexto, los fondos fiduciarios han buscado fortalecer la presencia del Estado en las comunidades rurales a través del apoyo técnico en la planificación de políticas o el fortalecimiento institucional, las mejoras el acceso a los servicios públicos básicos de la población de los municipios afectados por el conflicto armado y por último respaldando la participación del Estado en las comunidades.

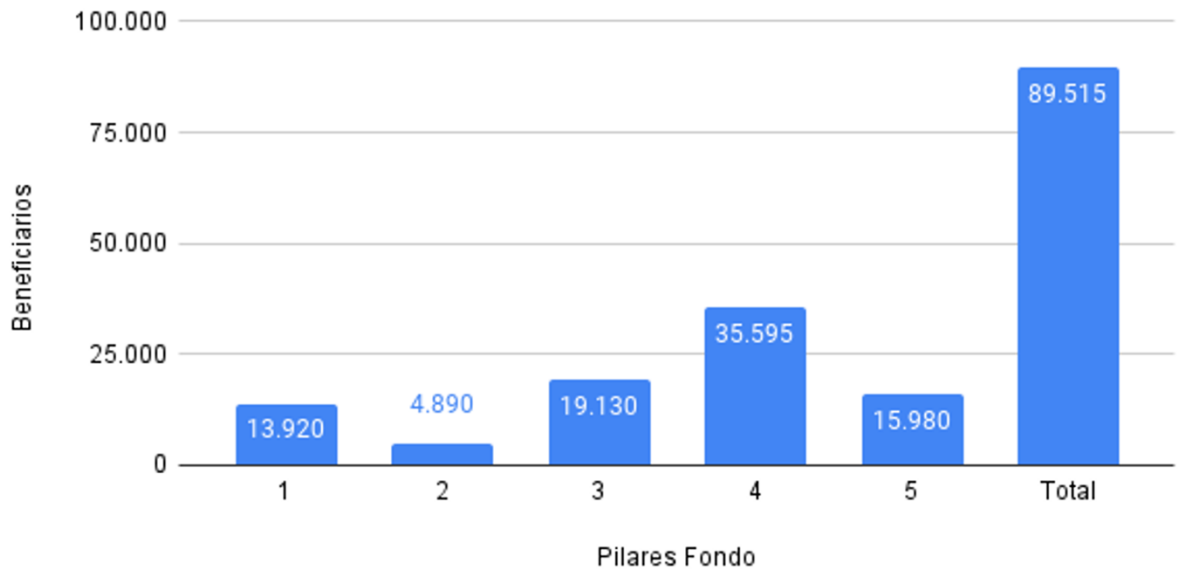
En el sexto pilar se pone de relieve el valor agregado de la UE, resaltando sobre todo las competencias que este actor global ha acumulado a lo largo de los años en diversos temas. La experiencia ya establecida en el mercado interior europeo gracias a la PAC, pero también otras en desarrollo rural, producción sostenible en cadena justa, producción ecológica y etiquetado. A ellas se suma el potencial que no sólo las instituciones sino especialmente los Estados miembros son

[128] En su estudio, Stallone y Zulver analizaron específicamente las amenazas en relación con su condición de mujeres.

capaces de ofrecer en términos de innovación, tecnología y liderazgo a la hora de llevar a cabo iniciativas.

El FEP que expiraba el 31 de diciembre de 2020, se prorrogó un año. Si bien muchos de los proyectos del Fondo durarán hasta 2024, la mayoría de las acciones para Colombia a partir de 2022 están incluidas en el MFP 2021-2027. En cuanto a los resultados obtenidos por este programa, se ha consolidado como el principal programa de apoyo en Colombia en los últimos años. El veintésimo informe (Fondo Europeo para la Paz, 2024b) corte a 31 diciembre de 2023, resume los proyectos y acciones implementadas por los pilares del fondo, indica que aproximadamente 90.000 personas han sido beneficiadas.

Gráfico n.º 15 - Beneficiarios proyectos FEP. Fuente: elaboración propia con datos FEP 2024.



Entre las actividades realizadas por los beneficiarios destacan la participación en foros, encuentros y espacios de diálogo orientados a la construcción de paz, reconciliación y fortalecimiento del capital social territorial; la reincorporación a través de proyectos productivos; el desarrollo de capacidades laborales, especialmente entre los jóvenes; la implicación en espacios de participación ciudadana, con especial énfasis en las mujeres; el intercambio de buenas prácticas ambientales y estrategias de adaptación y mitigación del cambio

climático en sus fincas y actividades económicas; y la promoción de la identidad cultural y territorial, particularmente entre los niños y niñas.

En el Programa Indicativo Multianual para Colombia del presupuesto 2021-2027, se menciona que ahora la nueva cooperación con el país andino necesita un enfoque más holístico, que deberá incluirse en el marco del Equipo Europa129 y de la NDICI (Unión Europea, 2021) donde las prioridades más urgentes para consolidar esta colaboración en un futuro próximo son la paz y el medio ambiente.

Perspectivas futuras a partir del nuevo MFP 2021-2027

El ámbito investigado en esta tesis es un periodo hasta 2021, lo que basta mencionar, las acciones del nuevo presupuesto de la UE empezaron a negociarse años antes y se refieren a los años 2021-2027. La singularidad de este presupuesto es que tiene dos componentes principales, el MFP y el *Next Generation Europe*, un fondo especial creado para superar la emergencia pandémica, por un total de 1.824 billones de euros.

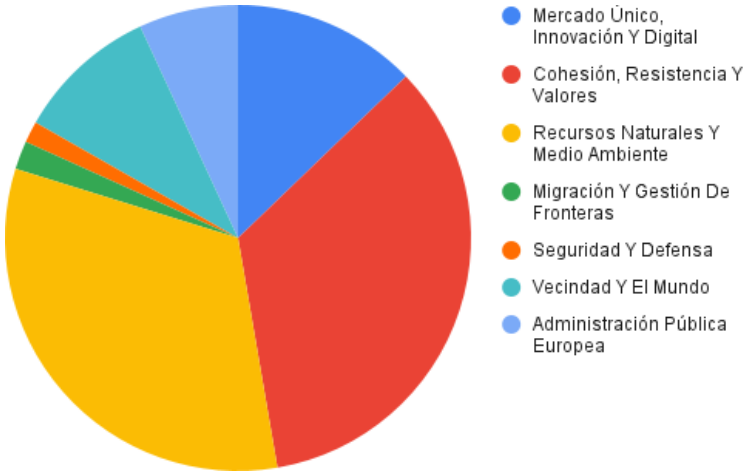
En la línea seis, a la que se destina el 10% del presupuesto del MFP de la UE, hay varias políticas y programas financiados, como el NDICI-Europa Global que representa la principal herramienta financiera de la UE para contribuir al desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad en todo el mundo; La AH, la PESC, y por último las políticas hacia los países y territorios de ultramar.

El NDICI-Europa Global es el principal instrumento previsto en la línea presupuestaria "Vecindad y el Mundo" y destina 79.460 millones de euros a la cooperación con países no pertenecientes a la UE para el periodo 2021-2027. Este programa es el principal instrumento de financiación de la UE para contribuir a la erradicación de la pobreza y al fomento del desarrollo sostenible, la prosperidad, la paz y la estabilidad (Comisión Europea, 2021d). Se compone de una componente temática, una geográfica y una acción para respuestas rápidas. Por lo que concierne a las acciones temáticas, se incluyen programas para derechos humanos y democracia, organizaciones de la sociedad civil, paz,

[129] El Equipo Europa (*Team Europe* en inglés) está formado por la UE, los Estados miembros de la UE -incluidos sus organismos de ejecución y bancos públicos de desarrollo-, así como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Más que un actore, es un «enfoque» que prevé que la UE debe unir sus fuerzas para sentir su propia voz, sobre todo en la escena internacional.

estabilidad y prevención de conflictos, retos globales, para cuestiones como: sanidad, educación, empoderamiento de mujeres y niños, migración y desplazamientos forzosos, crecimiento integrador, trabajo digno, protección social, seguridad alimentaria y autoridades locales. ALC ocupa la última posición en financiaciones NDICI por área geográfica, después de los países vecinos, África subsahariana y Asia, y se le asignan desde NDICI unos 3.390 millones de euros para el periodo 2021- 2027. La respuesta rápida se basa en proporcionar estabilidad y prevención de conflictos en situaciones de crisis, reforzar la resiliencia y vincular mejor la acción humanitaria y de desarrollo y abordar las necesidades y prioridades de la política exterior de la UE.

Gráfico n.º 16 - MFP 2021-2027: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.



Entre los próximos retos que afrontara la UE en su cooperación en Colombia, de acuerdo con la Comisión Europea (2021f), se encuentran a inseguridad y la violencia contra los defensores de los derechos humanos, la bipolarización en el seno de la sociedad colombiana y las dificultades para consolidar el proceso de reincorporación. El problema aún no resuelto del acceso a la tierra, la presencia de redes criminales, la deforestación, la crisis migratoria procedente de Venezuela son los factores que la UE reconoce como estructurales y problemáticos y sobre los que es necesario actuar. Las actividades prioritarias de la UE en Colombia serán dos (Comisión Europea, 2021f): la promoción de la paz y la lucha contra el cambio climático. La promoción de la paz, a lograr mediante la prevención del conflicto, la retirada de minas y la reintegración de los excombatientes, y el fortalecimiento de la sociedad civil. Este fortalecimiento pasa por el respeto de los derechos humanos y la integración de los migrantes venezolanos. Con respecto al segundo punto, el medio ambiente y cambio

climático, los programas se desarrollan a través la implementación de medidas que aspiran a promover la digitalización de las zonas rurales, así como la protección de la biodiversidad, la lucha contra la deforestación y la prevención de catástrofes naturales.

Estos son algunos elementos que constituyeron los programas y temas financiados por la UE en Colombia. Comprender su estructura y funcionamiento es necesario para identificar a los responsables políticos y así entender el proceso de definición de la agenda que se ha seguido y quiénes han colaborado en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la intervención principal y más significativa de la UE en Colombia se ha llevado a cabo a través del FEP, un instrumento ad hoc creado para apoyar la paz en el país andino.

Capítulo 8 - Los factores que motivan la UE en la intervención en apoyo a la paz colombiana

8.1 El posicionamiento estratégico-político y agenda europea en Colombia

Con el fin de analizar el posicionamiento estratégico de la UE en Colombia en los primeros veinte años del siglo, es necesario considerar que, en este periodo, muchos cambios han transformado a este actor *sui generis* desde dentro y desde fuera. A partir de la crisis de los atentados del 11-S que provocaron la resurrección del problema de la seguridad nacional a nivel global e internamente las numerosas rupturas entre los Estados miembros por los dilemas sobre la invasión a Irak, hasta el Brexit y la guerra en Ucrania en 2021 , Europa ya no es la misma y su posicionamiento estratégico en el mundo está en constante cambio. En el periodo que abarca esta investigación, el número de Estados miembros ha cambiado, los líderes que se sientan en el Consejo Europeo, los funcionarios que administran las DGs de la Comisión, los MPEs, todo ha cambiado desde principios de la década de 2000. La UE ha evolucionado, en competencias exclusivas y compartidas, incluso han experimentado cambios las instituciones que la rigen, como el SEAE, que no existía hasta 2010. Esencialmente, parte de este cambio se debe a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un instrumento jurídico vinculante que ha revolucionado el mecanismo de funcionamiento de las instituciones. Por lo anterior, es difícil trazar una trayectoria que resulte lineal y explique con precisión los factores que han incidido y explican el posicionamiento estratégico de la UE en el espacio colombiano. Desde la inclusión de la PESC como segundo pilar del Tratado de Maastricht, la UE ha dirigido su mirada fuera de sus fronteras y lo ha hecho a través de una serie de instrumentos: acuerdos de marcos de AA y ADLC, misiones de verificación electoral en terceros países y representaciones con embajadores y enviados especiales para temas o países. Con los acuerdos firmados con los países ACP desde los años sesenta, la UE comenzó a establecer acuerdos con terceros países, principalmente de carácter comercial, y donde, poco a poco, cuestiones como los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental y el derecho al desarrollo fueron incorporadas por los actores europeos. Antes de 2003, la UE no contaba con una estrategia global; sólo gracias a la EES se logró un acuerdo oficial y compartido entre las instituciones sobre cómo la UE debe responder a los desafíos globales.

Entre 2001 y 2021, Colombia representó un papel significativo para la UE en el contexto regional de ALC. Si a esto le suma que la UE tiene un AA con la CAN, un ADLC vigente con Colombia, un acuerdo de visados de corta duración, además de un apoyo directo al proceso de paz garantizado por un Enviado Especial para Colombia, Eamon Gilmore, así como una delegación de la UE, se puede afirmar que las relaciones con el país andino mantienen una buena salud. A ello hay que añadir los foros multilaterales con la CELAC y las comisiones parlamentarias de la Eurocámara en las que Colombia está presente.

El proceso de paz colombiano fue mencionado como una de las prioridades en la EUGS de 2016. Los documentos de planificación y proyectos dedicados a la cooperación con Colombia, explorados en el apartado anterior, muestran que la UE se encontró con un reto en el país que desde principios de la década de 2000 decidió aceptar, con un enfoque que iba más allá de las peticiones colombianas, más ambicioso que el programa estadounidense. Colombia representa un terreno de supervivencia para los valores europeos que la UE ha sido llamada a defender, con sus imperfecciones, instrumentos y programas. Colombia puede considerarse una prioridad entre las no prioridades de la UE. Porque las verdaderas prioridades de este actor global están en África, los Balcanes y Oriente Medio. En cualquier caso, lo anterior no desmerece el hecho de que la UE nunca haya renunciado a los esfuerzos de paz en el país de forma ininterrumpida desde el año 2001.

La encrucijada europea. ¿Quién decide sobre Colombia?

Después de analizar en el capítulo cinco los criterios y la visión con los que la UE ha brindado su apoyo a Colombia, y habiendo respondido en el capítulo seis a la cuestión de cómo se ha materializado dicho apoyo a través de diversos programas, ahora es pertinente analizar quiénes han sido los responsables de tomar las decisiones y conformar la agenda política europea.

El Consejo de la UE y el Consejo Europeo son clave para reflejar la voluntad política de los Estados miembros[130]. El posicionamiento estratégico de la UE

[130] El Consejo de la UE, compuesto por ministros de cada país, adopta leyes y coordina políticas, mientras que el Consejo Europeo, formado por jefes de Estado o de Gobierno, define las prioridades políticas generales. Ambos consejos garantizan que las decisiones de la UE reflejen los intereses colectivos de sus Estados miembros.

responde a la voluntad decisoria de estos dos órganos, y en particular el Consejo Europeo, un mecanismo intergubernamental que permite a los mandatarios de los veintisiete países tomar decisiones estratégicas que se aplican dentro y fuera de la UE. En concreto, la PESC es el instrumento a través del cual se toman dichas decisiones y, de alguna manera, orienta todo el debate en torno a los dosieres, condiciona el perímetro y el trabajo del AR/VP y dicta los objetivos a la Comisión Europea, que luego elige la forma y los medios para alcanzarlos, previa aprobación del Parlamento y del mismo Consejo de la UE.

La fuerza motriz de la PESC, como afirma Fitte (2005: 4), es la voluntad política de los países europeos y como indica Castañeda (2014: 31-32), la UE representa a sus Estados miembros en la escena internacional en muchos asuntos, como el comercio, los derechos humanos y el medio ambiente, pero no siempre es visible y capaz de actuar con una sola voz en asuntos como la seguridad y la defensa. En todo el mundo, la UE interviene con diversos mecanismos para promover sus políticas, valores e intereses, y también lo hace en la región andina y centroamericana. En relación con su política regional hacia ALC, la UE, según Gratius y Rodríguez (2021), no demuestra un papel coherente frente a los interlocutores presentes en la región al analizar el nexo seguridad-desarrollo en su PCDE.

En Colombia, la UE actúa principalmente con programas de cooperación como *Laboratorios de Paz*, *Nuevos Territorios de Paz* y el FEP. Las instituciones europeas han estado presentes ininterrumpidamente para la construcción de una paz positiva desde 2001, mientras que el caso venezolano nos muestra lo contrario, es decir, una ausencia de diplomacia y cooperación al desarrollo en la gestión de la crisis económica y política venezolana, donde la AH es el único instrumento de acción exterior utilizado (Gratius, Rodríguez Pinzón, 2021).

La comprensión de las herramientas utilizadas, sin embargo, no proporciona respuestas a las preguntas fundamentales: ¿dónde se toman las decisiones en Colombia? y ¿quién toma las decisiones en Colombia? En el análisis de la agenda europea, Freedman (2013) citado por Szewczyk (2021: 14), aporta que "*un proceso dinámico de análisis toma de decisiones y revisión que requiere una comprensión del contexto nacional e internacional con el objetivo de identificar claramente los intereses estratégicos y las prioridades que deben alcanzarse con recursos limitados*". De acuerdo con Szewczyk (2021: 15 - 16), las grandes estrategias, especialmente

en sistemas de toma de decisiones como el europeo, descentralizado y fragmentado en varias instituciones que operan según directivas y códigos diferentes, están determinadas por distintos responsables.

En respuesta a la solicitud oficial de Colombia para apoyar sus esfuerzos hacia la pacificación nacional en el marco de la internacionalización del conflicto colombiano, la UE aceptó la petición de ayuda, pero expresó un "no" a la financiación del Plan Colombia, dado que este estaba más orientado a la ayuda militar que a la construcción de la paz desde la base (Parlamento Europeo, 2001). En cambio, la UE optó por una vía diferente, apoyando e incorporando los *Laboratorios de Paz*, una continuación de un programa de cooperación ya financiado por otras organizaciones internacionales (Barreto Henriques, 2016: 141).

La gestión del FEP correspondió a la Comisión Europea, mientras que la ejecución en el terreno fue responsabilidad de la delegación de la UE en Colombia. Sin embargo, la voluntad política subyacente para su establecimiento se originó primordialmente en el Consejo Europeo para luego tramitarse al AR/VP quien nombró Gilmore como Enviado especial: "*La UE tenía una fuerte presencia en la sociedad civil colombiana, pero a nivel político con el Gobierno y en el sector público desempeñaba un papel débil antes de 2015. Gracias a dos factores, o sea la presencia política del Enviado Especial y la creación y gestión del Fondo Fiduciario para Colombia, esto cambió rápidamente y la UE asumió un papel clave en el apoyo a la paz en Colombia*" (Entrevista anónima, 2024b).

La Comisión Europea es responsable de la implementación de las decisiones sobre la PCDE, pero la decisión de intervenir o no depende en gran medida de la disposición del Consejo de la UE y del Consejo Europeo, así como de la voluntad política de la UE de fortalecer vínculos con una región o país específico. Un análisis documental del Consejo de la UE revela que, mientras que a principios de la década de 2000 se produjo una "intensa" cantidad de declaraciones de la Presidencia en nombre de la UE que expresaban un claro apoyo a Colombia en los acuerdos de paz, en los años siguientes esta postura comenzó a desvanecerse. En 1999, cuando Colombia comenzó los diálogos del Caguán, el Consejo de la UE, en representación de la UE y sus Estados miembros, expresó su total respaldo político al proceso de paz colombiano que se inició ese año y que, posteriormente, no tuvo éxito (Consejo de la, 1999). Lo que sigue, especialmente

en 2001, son cinco declaraciones del Consejo de la UE (2001a), (2001b), (2001c), (2001d), (2001e) que demostraron dos aspectos:

- El interés del Consejo de la UE y de la UE por abordar la cuestión colombiana en esa época, impulsado también por la petición de ayuda de Pastrana para apoyar su Plan Colombia. Con todo, la UE decidió no financiar un plan militar considerado insuficiente para lograr una verdadera pacificación nacional.

- Una lenta constatación de que este proceso se estaba diluyendo, que las FARC no cumplían sus acuerdos y que el clima político colombiano estaba cambiando. Hasta llegar a las conclusiones del Consejo de la UE de 2002, cuando constató la imposibilidad del Acuerdo de Paz (Consejo de la, 2002).

El siguiente intento de negociación tendrá que esperar unos diez años antes de reiniciarse. A partir de entonces, las conclusiones del Consejo dejaron de tocar el tema. En los años sucesivos, especialmente entre 2010 y 2016, las escasas conclusiones y documentos oficiales que abordaron la cuestión colombiana se centraron en el acuerdo comercial que entró en vigor con los países de la CAN y en la entrada en vigor de los pasaportes de corta duración sin visado (Consejo Europeo, 2015). Todo lo cual pone de relieve cómo el Consejo desempeñó un papel de primer orden a la hora de seguir los acontecimientos en Colombia y dictar una línea política a principios de la década de 2000, que diversos actores europeos como el AR/VP, la Comisión y el Parlamento siguieron después con empeño, transformando la voluntad política en acciones concretas.

En virtud de las competencias conferidas por los Tratados, el papel del AR/VP ha sido clave para el posicionamiento estratégico de la UE en Colombia y para el reconocimiento de las prioridades del país. Si se repasa la figura del AR/VP y se comparan las cuatro figuras que se sucedieron desde 1999 hasta 2021, queda clara la comparación entre los nombres que se han sucedido de su papel y su interés y sensibilidad hacia América Latina y Colombia. Solana 1999-2009: no sólo fue el redactor de la EES sino también porque contribuyó a poner en valor su papel, que de alguna manera decidió ampliar mediante cambios en los tratados.

Desde el final de la guerra de Kosovo en 1999 y durante una década, la política exterior de la UE experimentó una continuidad bajo el liderazgo del AR/VP el español Solana. Durante su mandato, Solana promovió el inicio de las negociaciones de importantes acuerdos con trascendencia internacional. Gracias a la labor de Solana, la UE se dotó por primera vez en su historia de una EES en la que se afirmaba que "*la Unión Europea es inevitablemente un actor global*" (UE, 2003). Solana como AR/VP visitó Colombia bajo la presidencia de Pastrana (Radio Caracol, 2001) y luego en varias ocasiones con Uribe (Consejo de la, 2008). Ashton, quien sucedió a Solana, en la percepción de una significativa parte de la opinión pública, podría haber ejercido de manera más efectiva las tres funciones y roles que le correspondían como la primera AR/VP tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Tocci, 2016: 25). Sin embargo, no logró consolidar la PESC, dejando esta área aún en manos de los Estados miembros (Castañeda, D., 2014: 33).

De acuerdo con Fitte (2005: 73), Ashton contribuyó, gracias a su capacidad para hacerse oír por los líderes, a la europeización de la política exterior europea. Así, por ejemplo, en opinión de Howorth (2011: 314), la AR/VP se enfrentaba a cuatro grandes retos, el primero a nivel institucional con la creación del SEAE, el segundo a nivel de su capacidad para interactuar con el Consejo y la Comisión en su nuevo papel, la supervisión de la política de seguridad y las competencias para desarrollar una capacidad estratégica. Sin embargo, Ashton fue duramente criticada por la prensa, los responsables políticos de alto nivel y repetidamente ignorada por importantes líderes europeos (Howorth, 2011). Un rol clave del nuevo AR/VP, después de Lisboa, es coordinamiento de las delegaciones UE de todo el mundo. En cuanto a la Delegación de la Comisión Europea en Colombia, se convirtió en la Delegación de la UE, con un embajador, un jefe de la sección política, un jefe de la sección comercial y de la sección de cooperación. Gracias a su contacto con la realidad territorial" *La delegación (de la UE) en Colombia tiene por tanto el poder de obtener información, pero también el deber de respetar el marco político establecido en el Consejo*" (Castañeda, D., 2014: 75). El embajador, bajo la jurisdicción de la oficina del SEAE en Bruselas, lideraba y coordinaba todo este proceso.

A Ashton le sucedió Mogherini, quien comprendió a la perfección el rol del AR/VP y lo utilizó para fortalecer la unidad europea y desarrollar una estrategia global coherente. A diferencia de Ashton, cuyas acciones respecto a Colombia no

dejaron un impacto significativo, Mogherini tomó medidas decisivas al nombrar en 2015 a Gilmore como Enviado Especial para Colombia y al incluir el expediente colombiano como una de las prioridades de la EUGS. La presencia de Gilmore resultó fundamental, estableciendo un punto de conexión crucial entre la DG INTPA de la Comisión Europea y la delegación de la UE gestionada por el SEAE. Gilmore representó la cara de la UE en el país andino en reuniones de alto nivel en Bogotá, así como en La Habana, donde participó en la UE participó en las negociaciones. A la luz de lo que hizo Gilmore, el estudio de sus actuaciones dejó clara la importancia de su papel para Colombia, que contó con un interlocutor político transparente y comprometido. El sucesor de Mogherini, Josep Borrell, tuvo que enfrentar desafíos significativos como la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania. Esto hizo que, a pesar de su interés en América Latina, su enfoque en esta región debido a las circunstancias fuera limitado (Entrevista anónima, 2022b). Borrell no sólo confirmó a Gilmore al frente de la UE, sino que también tuvo la oportunidad de visitar directamente Colombia en varias ocasiones. Durante su visita en mayo de 2023, afirmó que Colombia para la UE "e*s un socio clave a nivel bilateral, regional y multilateral"* (SEAE, 2023).

El Consejo y el AR/VP son claves para entender de dónde viene la voluntad política y la "legitimidad". Pero sin tener en cuenta el trabajo de la Comisión Europea, se corre el riesgo de hacer un análisis incompleto, ya que el papel de la Comisión de acuerdo con Castañeda (2014: 71) es la más visible en el apoyo a la paz en Colombia precisamente por ser la institución encargada de gestionar los programas y los proyectos de cooperación, que han sido el principal instrumento de intervención en el país andino.

La Comisión gestiona la AOD y es, por tanto, el centro de la acción europea y de la PCDE (Castañeda, D., 2014: 38). La Comisión tenía el mandato de firmar acuerdos con Colombia como memorándum (Unión Europea, República de Colombia, 2021) (Comisión Europea, República de Colombia, 2009) pero también con la región como AA con la CAN entre muchos (Comisión Europea, 2016b). Las DGs tienen la tarea de ejecutar, analizar, realizar evaluaciones de impacto e informes finales sobre los proyectos, que hoy en día dicen mucho sobre los resultados obtenidos, la cantidad de fondos gastados y los actores implicados. Lo mismo ocurrió con el FEP, en el que la Delegación de la UE, es decir, el SEAE, y la DG INTPA desempeñaron un papel destacado en la gestión de las adquisiciones y los programas.

En este complejo tejido institucional, el Parlamento Europeo por su parte también llevó a cabo misiones de verificación como la misión para la firma del referéndum en octubre de 2016 sobre el Acuerdo (Parlamento Europeo, 2016a). El Parlamento, como defensor de los derechos humanos, se ha opuesto indomablemente al Plan Colombia y ha evitado cualquier posible negociación de adhesión de la UE (Parlamento Europeo, 2001). Un plan de naturaleza militar que promovía una paz negativa, la destrucción del territorio colombiano con fumigaciones de glifosato, y que no abordaba las causas profundas del conflicto, así como pedía el Parlamento. El Parlamento se hizo eco en esta primera fase, con numerosas condenas. Así como las condenas y advertencias llegaron antes de la firma del acuerdo comercial (Parlamento Europeo, 2012a) también después del Acuerdo de Paz (Parlamento Europeo, 2017), mientras los líderes campesinos seguían siendo masacrados, el Parlamento y los eurodiputados continuaron haciéndose oír poniendo al día el debate y la opinión pública europea sobre lo que ocurría en Colombia. Este interés se hizo explícito en la visita de MPEs en el momento decisivo del plebiscito, en septiembre y octubre de 2016, cuando los ciudadanos colombianos estaban llamados a decidir sobre el futuro del Acuerdo de Paz.

Restringir el papel de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo a meros actores informados sobre los acontecimientos resulta inadecuado. En realidad, tanto la Comisión, a través de sus DGs, como el Parlamento, con los MPEs y funcionarios, ejercieron una influencia significativa en las decisiones adoptadas por los Estados miembros y el AR/VP, quien presidía las cumbres de la PESC. Castañeda (2014: 59), señala que, mientras que en el Parlamento Europeo el problema colombiano se percibía principalmente como una cuestión relacionada con la violación de derechos humanos, en el Consejo de la UE las deliberaciones se centraban en determinar si apoyar el proceso de paz y, en caso afirmativo, qué instrumentos emplear para ello.

La cooperación al desarrollo en Colombia al servicio de la voluntad política

La designación de Gilmore fue una iniciativa de Mogherini en respuesta a la solicitud del presidente Santos de respaldar el proceso de paz en Colombia. Una posible motivación para este nombramiento fue el hecho de que Estados Unidos había designado a Bernie Aronson como su Enviado Especial con el fin de "*contribuir eficazmente al proceso y ayudar a las partes a acercarse a la paz que*

buscan" (U.S. Department of State, 2015). Por consiguiente, después de solicitar al presidente Obama el nombramiento de un Enviado Especial (U.S. Department of State, 2015), el presidente Santos, en la reunión UE-CELAC en Bruselas, pidió a la AR/VP Mogherini que designara a un enviado que pudiera hablar en nombre de todos los Estados miembros (Entrevista anónima, 2024a).

La fortaleza de la UE en Colombia radica en el constante diálogo, tanto informal como formal, entre los diversos actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, abarcando los ámbitos políticos, de cooperación y comercial (Entrevista personal, 2024). En los intensos años previos a la firma del Acuerdo de Paz "*se celebraron reuniones periódicas y de coordinación con gente de la Comisión de INTPA, de DG ECHO, del gabinete de Mogherini y de la Delegación*" (Entrevista anónima, 2024a).

Los decisores políticos de las instituciones tienen que determinar si intervenir más o menos en un país como Colombia, y la voluntad política se manifiesta en el Consejo, se implementa con el AR/VP y se concreta a través de instrumentos como la cooperación al desarrollo. En Colombia, "*la cooperación sirve al objetivo político*", pero la toma de decisiones estratégicas y políticas está "*muy influenciada por lo que dice la cooperación*", que se plantea a nivel de la Comisión Europea (Entrevista anónima, 2024b).

Se mencionó el rol del Consejo de la UE y, por ende, de los Estados miembros en la fase inicial del acercamiento europeo al conflicto colombiano. Es fundamental remarcar que "*sostener que las decisiones estratégicas se toman a nivel de Estados miembros, de Consejo no es verdad. Sobre todo, por el caso colombiano, porque los Estados miembros no siempre tienen una visión común en todo, porque en temas delicados hay consultas interinstitucionales, se valoran opiniones de personas involucradas independientemente si la persona es de DG INTPA o del SEAE*" (Entrevista anónima, 2024b).

Las consultas interinstitucionales de alto nivel en Europa han demostrado ser estratégicas, especialmente en la planificación y el trabajo en equipo, como se evidencia en un extracto de otra entrevista: "*Entonces, de repente (Colombia) empezó a ser un país importante para la cooperación (cuando empezaron las negociaciones entre Santos y las FARC). Trajimos (desde la Comisión) todos los instrumentos de gestión de crisis de la UE. (…) la cooperación puesta al servicio de*

un objetivo político empezó a ser muy importante y el objetivo político era el DNA de la UE, era el proceso de paz, donde la europea ponía su experiencia donde nosotros (los europeos) hemos estado dos milenios peleándonos entre italianos, franceses, españoles ingleses y creamos la UE que a la gente se le olvida hoy, pero esto lo creamos como un proyecto de paz, como la forma de dejar de matarnos nosotros a nosotros después de la Segunda Guerra Mundial. Entonces la UE tenía una historia que vender un relato que vender ahora. Segundo experiencias de verdad, el caso de ETA en España en el caso de IRA en Irlanda en el caso de terrorismo en Italia, en Francia, la guerra de los Balcanes etc." (Entrevista anónima, 2024b).

El liderazgo y la determinación, así como el reconocimiento político que otorgan los tratados, sitúan al Consejo en una posición de clara supremacía frente a otras instituciones. Durante la visita de Santos a Bruselas, las declaraciones del entonces presidente del Consejo Herman Van Rompuy son elocuentes: "*Quiero subrayar que la UE seguirá prestando su apoyo a las negociaciones de La Habana entre el Gobierno colombiano y las FARC. También estamos dispuestos a prestar asistencia concreta a Colombia en la aplicación del Acuerdo de Paz una vez concluidas las negociaciones*" (Consejo de la, 2002).

La voluntad política de intervenir en Colombia ha sido manifestada por todas las instituciones europeas, aunque cada una, con su propio papel, refleja sensibilidades distintas. Diferentes instituciones y personalidades, con diversos antecedentes, perciben e interpretan el problema colombiano de maneras variadas. A la luz de lo expuesto en este capítulo, las decisiones estratégicas son formuladas a nivel del Consejo, ejecutadas por el AR/VP, implementadas por la Comisión y evaluadas por el Parlamento.

En todo esto, cabe recordar que, a principios de la década de 2000, así como en 2015, 2014 y 2016, hubo peticiones directas de los presidentes colombianos. En 2001 Pastrana pidió la intervención de la UE y apoyo financiero para el Plan Colombia, en 2014 Santos pidió a la UE que apoyara el proceso de paz con el envío de un Alto Representante, al igual que el presidente Santos pidió al Enviado Especial que asistiera a las reuniones en La Habana. El gobierno colombiano insistió en que Gilmore asistiera a La Habana, porque creía que su experiencia en el proceso de negociación del acuerdo en Irlanda podía aportar beneficios a la negociación. Por eso Gilmore viajó a La Habana en numerosas ocasiones[131], antes

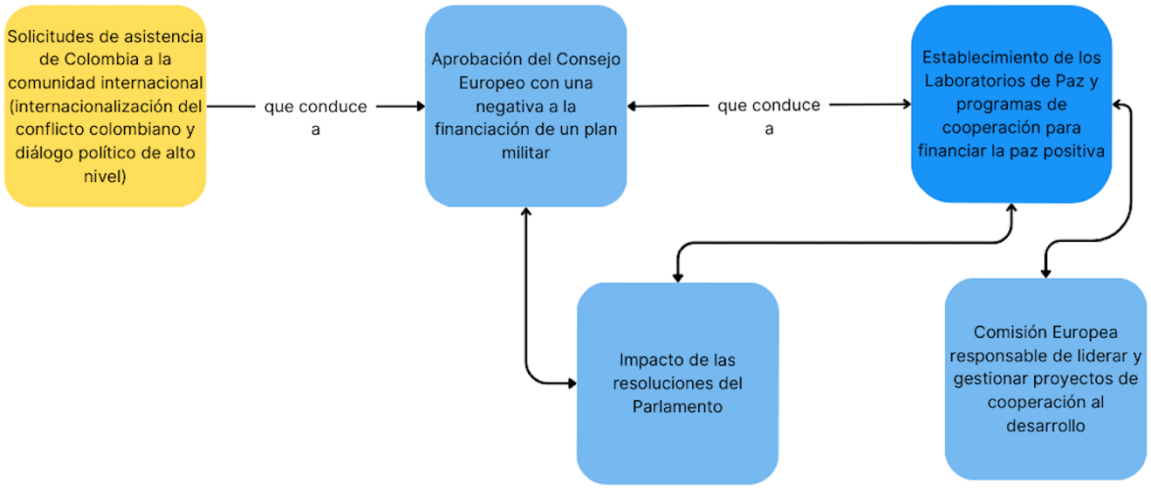
[131] Las visitas fueron alrededor de ocho según los datos obtenidos por las entrevistas.

de que se aprobara el acuerdo. En estos viajes pudo reunirse por separado con las partes, FARC y Gobierno, aportando su conocimiento personal y profesional (Entrevista Personal, 2024). A la luz de esto, sin embargo, "*nadie estuvo directamente involucrado en la negociación, aparte de las dos partes, eh, que eran el Gobierno y las, y las FARC. Fue una negociación directa entre, entre ambos*" (Entrevista Personal, 2024). La UE en estos años previos la firma se demostró ser flexible y gracias a sus instrumentos de financiación y fue capaz de desbloquear fondo y prevenir situaciones complejas en la fase de negociación (Entrevista personal, 2024).

En definitiva, la UE siempre ha sido receptiva con Colombia, pero una recepción no pasiva, sino activa y positiva, que le ha impedido aceptar "cualquier proyecto" que de alguna manera pudiera atropellar los valores europeos. Esta "intervención por invitación" (Tickner, 2007) fue, por tanto, un verdadero rasgo de la política exterior de la UE hacia Colombia con la estrategia de internacionalizar el conflicto y solicitar el apoyo de la comunidad internacional.

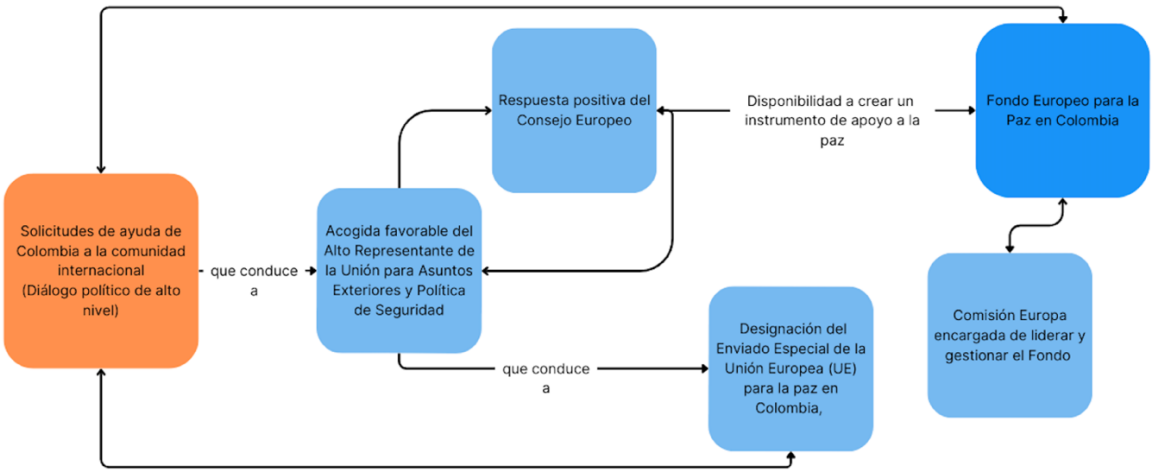
En conclusión, si en la primera década la solicitud colombiana de ayuda fue seguida por una respuesta positiva, fue bajo ciertas condiciones, a saber, financiar una paz desde abajo y asegurar que no se promoviera la presencia del Estado colombiano a través de un fortalecimiento del poder militar (Gráfico n.º15).

Gráfico n.º 17 -Intervención por invitación, principios de la década de 2000: elaboración propia.



En los años de negociaciones de paz (Gráfico n.º16) a otra petición, esta vez del presidente Santos a Mogherini, la UE respondió favorablemente mostrándose dispuesta a aceptar las demandas colombianas sin reservas. A diferencia de principios de los años 2000, la posición del Consejo es clave, pero aún más importante es el papel del AR/VP en efecto, éste no sólo asume las demandas colombianas, sino que proporciona las herramientas operativas para fortalecer este diálogo y asegurar el apoyo a la paz.

Gráfico n.º 18 -Intervención por invitación, 2012-2016: elaboración propia.



8.2 El realismo estratégico entre relaciones comerciales, migraciones y lucha antidrogas

Los intereses nacionales y en el caso europeo supranacionales, junto con el dilema de la seguridad abordado desde una perspectiva nacional y no humana son elementos que se analizaron como núcleo de las teorías realista. En el caso de la UE específico para el caso de estudio en Colombia, este realismo estratégico puede ser analizado tomando como referencia tres factores, los intereses comerciales, el tema migratorio y el problema del narcotráfico. En primer lugar, se hace referencia a la dimensión comercial, ¿Realmente la UE percibe a Colombia como un socio estratégico desde el punto de vista comercial para aumentar su influencia en la región latinoamericana? El análisis del acuerdo comercial y de la IED servirá como respuesta, así como lo que se puede deducir de los documentos oficiales.

Según Bradfort (2020), el aspecto comercial y la realización de un mercado único es uno de los pilares constitutivos de la UE. El poder económico de la UE le ha permitido "*convertirse en un influyente actor global no sólo por el tamaño de su mercado interior, sino también por haber construido un sistema de arquitectura institucional que ha permitido al mercado único ejercer una influencia reguladora*" (Bradford, 2020: 25) incluso fuera de sus fronteras. Las prioridades de la política exterior europea en los últimos años han coincidido con la plena aplicación de las normas multilaterales para la liberalización del comercio internacional de la OMC. La UE desde su nacimiento consideró la apertura del comercio como un recurso importante para la producción, el crecimiento y la creación de empleo necesario para alcanzar sus objetivos de políticas exterior (Comisión Europea, 2006). La defensa del libre mercado por parte de la UE tiene lugar principalmente en foros multilaterales con el fin lograr acuerdos de gran alcance o con países o bloques regionales como la CAN. Los acuerdos comerciales que la UE firma con terceros países difieren en su contenido dependiendo de la contraparte y se dividen en tres categorías: Acuerdos de Asociación Económica (AAE), ADLC y AA. Los AAE tienen el objetivo principal de apoyar el desarrollo de los socios comerciales mientras que los ADLC permiten la apertura recíproca de los mercados concediendo un acceso preferencial a los mismos y los AA apoyan y respaldan principalmente acuerdos políticos con los países socios. Las instituciones europeas, en particular la Comisión Europea, negocian los acuerdos

comerciales aplicando la competencia exclusiva que le otorgan el artículo 218 del TFUE.

Relaciones comerciales y el impacto del Tratado de Libre Comercio

Hoy en día, el comercio multilateral global se considera un componente crucial para los procesos de desarrollo económico. La OMC se ha consolidado como el foro ad hoc para las negociaciones internacionales, la resolución de disputas comerciales y el monitoreo de la política comercial. Para la UE, la OMC juega un papel central en la promoción de acuerdos de ADLC y en la configuración de la política comercial global[132]. Como miembro de la OMC, Colombia participa en la

[132] El proceso que condujo a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como centro de debate y discusión para la creación de reglas multilaterales relativas al comercio es muy relevante y útil para analizar las inversiones y las cuestiones conectadas con comercio mundial. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros sobre el Comercio (GATT) ha sido durante más de cuarenta años el centro de las negociaciones comerciales entre los miembros de la comunidad internacional. El GATT, una organización de carácter provisional, representó uno de los foros más importante de cooperación comercial, siendo capaz de crear reglas comunes sobre el comercio y constituyendo las bases de la futura OMC. Durante los años del GATT se llevaron a cabo ocho rondas de negociaciones arancelarias entre 1947 y 1994: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-51), Ginebra (1956), Ginebra (1960-61) - también conocida como Ronda Dillon -, Ronda Kennedy (1964-67), Ronda Tokio (1973-79) y Ronda Uruguay (1986-94). Entre los momentos más significativos, la ronda Kennedy, la ronda de Tokio y de Uruguay han sido la más complejas y relevantes. En la primera se establecieron medidas antidumping, es decir la práctica incorrecta de introducir un producto en un mercado extranjero a un precio inferior a su valor. La segunda tuvo como objetivo reducir los impuestos a los productos agrícolas, mientras que la ronda de Uruguay fue la más larga y dura, casi 8 años de negociaciones que involucraron a 123 países definida por la misma OMC "como la mayor negociación comercial que haya existido jamás" (Organización Mundial del Comercio, 2022b). En 1994, gracias al acuerdo de Marrakech, se fundó en Marruecos la OMC, la única institución multilateral capaz de producir reglas globales que rijan el comercio de bienes y servicios. Integrada por 164 países, las decisiones normalmente son aprobadas por consenso por los Estados que lo componen. La OMC se encarga hoy en día de conducir y promover negociaciones comerciales, implementar y monitorear acuerdos económicos y de contribuir a la resolución de disputas internacionales en materia comercial. Después de la Segunda Guerra Mundial la idea de la comunidad internacional fue crear una tercera institución de Bretton Woods junto con el BM y FMI (Organización Mundial del Comercio, 2022a). La creación de la OMC se había tenido que decidir en la conferencia de La Habana del 1947. A pesar del consenso general conseguido entre las partes el acuerdo nunca entró en vigor porque la decisión no fue ratificada por algunos países, incluidos los Estados Unidos de América. Uno de los esfuerzos más remarcables de la OMC tuvo lugar en Doha, Qatar, en 2001, cuando se puso en marcha un programa de trabajo para regular 21 cuestiones relacionadas con el comercio internacional, incluidos los servicios, los productos agrícolas, la propiedad intelectual, las medidas antidumping, las subvenciones y la solución de controversias. Sin embargo, este ambicioso objetivo no se ha logrado plenamente y las negociaciones siguen aún abiertas. En ese momento, se encuentran interrumpidas principalmente porque ni los Estados Unidos ni la UE quieren reducir sus subsidios agrícolas (Fergusson, 2011: 5). El fracaso de Doha explica Amadeo

elaboración de normas y en la resolución de disputas comerciales con otros países miembros.

Antes del comienzo de las negociaciones entre la UE y la CAN en 2007 para la firma de un tratado de libre comercio, Colombia ya tenía relaciones económicas con su contraparte europea, desde julio de 2005 dentro del marco del régimen "SPG+". Las negociaciones de un acuerdo de gran alcance llevaron numerosas dificultades en la CAN, especialmente con Venezuela, que ya había abandonado la CAN para unirse a MERCOSUR en 2006. Bolivia, se negó a continuar las negociaciones en 2008, y Ecuador, las abandonó al año siguiente debido a diferencias de posiciones con la UE (Bidarratzaga, Díez, 2023). Con el objetivo de seguir adelante y promover una abertura progresiva de los mercados y garantizar una estabilidad para el entorno comercial, la UE abandona Bolivia y Ecuador y celebra en vía exclusiva un acuerdo comercial con Colombia y Perú desde 2013. A este acuerdo, ahora en vigor, se sumó Ecuador en el 2017 tras nuevas negociaciones.

La estrategia internacional de Uribe se centró en fortalecer los lazos con los países de la región, manteniendo una alianza estratégica con Estados Unidos, con el objetivo compartido de combatir de manera decidida a las organizaciones terroristas. En contraste, durante la presidencia de Santos, Colombia se reposicionó como un actor clave en el diálogo regional a través de la CELAC y la Alianza del Pacífico (Duarte-Herrera, Pedraza-Beleno, 2018: 27 - 28).

Entre 2012 y 2016 las relaciones entre la UE y Colombia pueden analizarse principalmente bajo las relaciones comerciales. Antes de la entrada del acuerdo del 2013, instituciones europeas y organismos privados llevaron a cabo una serie de estudios y evaluaciones de impacto que terminaron publicados en un informe que dio a la luz los potenciales efectos negativos. Los efectos mencionados implicaban una falta de coherencia entre las disposiciones comerciales y el apoyo que la UE ofrecía a Colombia con su Política de desarrollo. Según el estudio encardado por la Comisión Europea (2009), la propuesta del acuerdo comercial no identificaba ningún impacto económico positivo y significativo para los países europeos y sobre todo no generaba cambios positivos en el PIB de Europa.

(2021) sólo puede superarse si se promueven acuerdos multilaterales que sean realmente atractivos para los países en desarrollo. Estos acuerdos deberían centrarse más en la liberalización que en la imposición de reglamentos restrictivos.

Entre los aspectos positivos el acuerdo comercial incluía propuestas de inversión que podían generar confianza en los inversores, especialmente en los sectores de materias primas, provocando un retorno de la inversión por parte de la UE. Los países europeos también podrían beneficiarse de un impacto justo por un aumento de las oportunidades en el sector de los servicios. Respecto al impacto de los países de la CAN, incluida Colombia, se identificaban varios posibles efectos negativos tanto ambientales como sociales, específicamente:

- Incremento de la producción minera: un aumento en la producción minera podría desencadenar conflictos tanto a nivel local como nacional, con la consiguiente contaminación de agua y suelo, así como problemas de salud para las comunidades cercanas.

- Deforestación acelerada: la creciente demanda de biocombustibles u otros productos agrícolas podría acelerar la deforestación, lo que conlleva un riesgo significativo de pérdida de biodiversidad.

- Variaciones en el sector industrial: los cambios en el tipo de cambio podrían estimular la producción en algunos sectores industriales, pero también provocar la contracción de otros, resultando en un aumento de las tasas de desempleo y una disminución del poder adquisitivo.

- Liberalización del comercio y de las infraestructuras: la apertura comercial podría reducir los ingresos fiscales provenientes de impuestos estatales, los cuales son cruciales para financiar servicios esenciales como educación y salud. Esto podría tener efectos negativos, particularmente para las personas y grupos más vulnerables. Si bien la liberalización de la infraestructura podría mejorar la calidad de los servicios ofrecidos, el acceso a estos beneficios dependerá en gran medida de las regulaciones implementadas por el Estado.

En otras palabras, la UE era consciente de las implicaciones que este tipo de acuerdo tendría para los sectores agroindustrial, industrial y de servicios, especialmente en Colombia. Según el mismo informe (Comisión Europea, 2009), el acuerdo beneficiaría al sector agropecuario mediante un impacto positivo en el comercio de banano, lo que se traduciría en un aumento de los ingresos para las familias involucradas. Sin embargo, este sector también experimentaría un

incremento en la contaminación debido a las actividades mineras y a un aumento en la producción agrícola. En un país como Colombia donde surgen conflictos por la tierra, la expansión de la frontera agrícola puede provocar en algunos casos la deforestación y un aumento de las tensiones y conflictos causados por las actividades mineras y de hidrocarburos y la expansión de las zonas rurales. Entre los efectos positivos en Colombia se evidencia también de cómo mejores tecnologías y técnicas más eficientes podrían conducir a una mejor gestión del agua y otros recursos.

El papel del Parlamento Europeo resultó crucial, particularmente en el período previo a la entrada en vigor del acuerdo, destacándose por su exigencia de un mayor respeto a los derechos humanos en el país andino. El acuerdo comercial incluía cláusulas vinculantes sobre el respeto a los derechos humanos, sobre este tema el Parlamento en 2012, antes de su entrada en vigor expresó su preocupación por las condiciones en Perú y Colombia pidiendo una hoja de ruta transparente y vinculante para proteger los derechos humanos y preservar el medio ambiente (Parlamento Europeo, 2012a). Se reconocía que la situación en Colombia mejoró en los últimos años, pero seguía siendo muy grave porque el país aún detenía el mayor índice de asesinatos de sindicalistas en todo el mundo (Parlamento Europeo, 2012b). El Parlamento (2012b) advirtió que la "casi total" liberalización del comercio de productos industriales y de pesca podría provocar un incremento del PIB en Colombia de poco más de un punto porcentual a largo plazo, aunque conllevaría numerosas repercusiones negativas de carácter medioambiental y social.

Dado que la UE suele sostener que el fortalecimiento del tejido social y la protección del medio ambiente son fundamentales para asegurar y promover una cultura de paz, surge la pregunta de por qué promueve un acuerdo comercial que podría causar daños ambientales y sociales. Además, el Parlamento fue muy crítico porque se remarcaba que a pesar de las estrictas disposiciones del acuerdo comercial con clausulas jurídicamente vinculantes en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible no se prevén mecanismos de solución de controversias en el Acuerdo (Parlamento Europeo, 2012b). A pesar de estos puntos de discordia el acuerdo al final entró en vigor entre la UE y Colombia en 2013. Valorando sus características innovadoras la UE lo denominó un acuerdo comercial de nueva generación ya que sus objetivos iban mucho más allá del simple recorte de los

aranceles de los bienes incluyendo el sector de los servicios y la contratación pública, a diferencia de los acuerdos de primera generación.

La Comisión Europea (2018b), en su informe de evaluación de impacto, a cinco años de la entrada en vigor del acuerdo, evidenció que los efectos generalmente han sido positivos porque el comercio bilateral ha aumentado en los tres países andinos involucrados (Ecuador, Perú y Colombia), y porque el acuerdo ha estabilizado los efectos de la caída de los precios de los productos básicos que han afectado negativamente a la economía de la CAN. En el mismo informe (Comisión Europea, 2018b) la UE remarca que:

1) La UE ocupa la posición numero dos como socio comercial para Colombia, después de Estados Unidos. Las tendencias negativas del comercio bilateral de 2015-2016 se recuperaron en 2017 con un aumento del 7% del tráfico comercial. En el comercio bilateral entre la UE y Colombia ascendió a 11.600 millones de euros.

2) Las exportaciones europeas a Colombia aumentaron un 10,5% en 2017, en comparación con el año anterior alcanzando hasta los 5.900 millones de euros. Este aumento se produjo por una mejor calidad de las exportaciones de productos industriales como maquinarias, productos en plástico, acero de aluminio y productos de papel. Así en las exportaciones europeas a Colombia principalmente tienen que ver con maquinarias, alrededor del 19,6% del total de las exportaciones europeas, farmacéuticas, 12,1%, vehículos y otras piezas de ensamblaje, 7,9%.

3) Las importaciones europeas procedentes de Colombia aumentaron un 3,5% hasta los 5.600 millones de euros en 2017. La UE importa principalmente de Colombia minerales, estos representan el 46,1% de las exportaciones totales, se han reducido considerablemente porque en 2016 fueron superiores al 50%. Las maquinarias y las piedras semipreciosas representan el 1,7 y el 1,6% de las exportaciones colombianas en Europa.

El acuerdo compensaba parcialmente las tendencias negativas en términos de flujos comerciales internacionales, disminuyendo los precios de las materias primas y la desaceleración económica en ALC, creando un efecto estabilizador. Al mismo tiempo el Parlamento evidenciaba algunas tendencias negativas

señalando que es necesario seguir avanzando, entre otras cuestiones, como requisitos de certificación aplicables a la carne y los productos lácteos, la falsificación, la piratería, la usurpación de los nombres de las indicaciones geográficas comunitarias, los impuestos discriminatorios aplicados a las bebidas importadas y sobre todo el cumplimiento efectivo de los compromisos en materia social y medioambiental. Según el Informe sobre la aplicación del ADLC de la UE y Colombia de 2020 (Comisión Europea, 2020d), las exportaciones europeas, si se suman los veintisiete países a Colombia, aumentaron un 10,7% en 2019 y alcanzaron el pico de los últimos cinco años, mientras que las importaciones europeas cayeron un 7% en comparación con 2018.

Con todo lo anterior se pretende dar una idea no sólo de las cifras, sino también del vínculo comercial entro las dos partes, una relación de gran importancia que implica un considerable tráfico comercial de bienes y servicios. Gratius y Rodríguez Pinzón (2021: 134) afirman que "*entre 1999 y 2016, los escasos documentos oficiales de la UE sobre Colombia se centran en la cuestión de los derechos humanos, el acuerdo comercial de la UE con Colombia y Perú, la suspensión de los visados en 2015 y, a partir de las negociaciones en La Habana, en el proceso de paz*". En una reciente resolución el Parlamento Europeo (2019), se sostenía que el acuerdo comercial proporcionó oportunidades de crecimiento y empleo, en particular abordando retos específicos tales como la diversificación de la economía, el desarrollo productivo y la aplicación de la planificación del uso de la tierra, especialmente en las regiones más pobres profundamente afectadas por el conflicto interno.

Bidarratzaga y Díez (2023: 116) afirman que, en este marco de apoyo a la construcción de la paz a través de la PCDE en Colombia, el pilar comercial no está desconectado, sino que es un elemento complementario y coherente del mismo. Por su parte, mientras que las iniciativas y proyectos de PCDE tienden a considerar un enfoque de paz positiva que parte de la integración social de territorios y comunidades, el acuerdo comercial no se aleja mucho de la lógica de la paz liberal (Bidarratzaga, Díez, 2023: 123).

¿Es la apertura comercial y la promoción del libre comercio congruente con los intereses y aspiraciones de la UE de apoyar la construcción de la paz desde abajo y, sobre todo, coherente con la política de cooperación de la UE en Colombia? La liberalización comercial orientada a la apertura de mercados y la promoción de

la agenda multilateral son instrumentos que la UE considera necesarios para el desarrollo en todas sus formas. Sin embargo, como ya se ha visto, esto puede plantear problemas a muchas comunidades locales en cuestiones de desarrollo agrícola y protección del medio ambiente. El acuerdo entre la UE y Colombia incluye disposiciones que garantizan el respeto de los derechos internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como otros acuerdos para proteger el medio ambiente (Fairlie Reinoso, 2022). La UE cuenta con experiencia en la práctica de vincular objetivos comerciales e intereses políticos, especialmente relacionados con la sostenibilidad y los derechos humanos, mediante el uso de cláusulas de condicionalidad (Meissner, McKenzie, 2019) En este contexto, Según Maissner y McKenzie (2019: 1282), el Parlamento está a menudo en desacuerdo con la Comisión y los Estados miembros, especialmente cuando se trata de la relación entre la condicionalidad y los ADLC.

Una de las aportaciones más interesantes a la literatura sobre la influencia de la UE en el comercio y la regulación de otros países fue la de Bradfort. En su conceptualización del llamado "efecto Bruselas" o sea "*el poder unilateral de la UE para regular los mercados mundiales*" (Bradford, 2020: 2) Este poder de influencia se produce según Bradford a través de la regulación de los mercados. Tamaño del mercado, la capacidad reguladora, las normas específicas, objetivos rígidos y la no divisibilidad son los aspectos (internos) que configuran y promueven este efecto Bruselas fuera del espacio europeo. El tamaño del mercado debe analizarse principalmente en términos de comercio internacional entre los dos países. Hoy en día Colombia es el quinto socio comercial de la UE en ALC. Según los últimos datos del SEAE (Delegación UE en Colombia, 2021) en 2022, las exportaciones colombianas a la UE alcanzaron los 9.316 millones de euros[133].

La capacidad normativa a la que se refiere Bradford (2020: 31) está vinculada al hábito de legislar y hacer cumplir las leyes en el propio territorio, es decir, en el territorio europeo. Una vez que se tiene esta capacidad interna, especialmente para las materias de competencia exclusiva enumeradas en los tratados, se llega a regulaciones estrechas, que se aplican especialmente con terceros países como Colombia. No sólo en materia alimentaria, donde se exige el cumplimiento de las

[133] Los productos agrícolas representaron el 29% de las exportaciones, entre los que destacan el banano fresco (708 millones de euros) y el café (758 millones de euros). Durante el mismo periodo, las importaciones colombianas procedentes de la UE ascendieron a 8.535 millones de euros, principalmente maquinaria y aparatos mecánicos (1.146 millones de euros), productos farmacéuticos (1.128 millones de euros) y vehículos (618 millones de euros).

normas fitosanitarias europeas, sino también en materia de transparencia y origen de los productos. "El acuerdo entre la UE y Colombia es una relación de equilibrio comercial que facilita la armonización de las normas sanitarias y fitosanitarias junto con la protección de las normas sanitarias nacionales existentes, garantizando así que las normas no se vean comprometidas.

La UE y Colombia han trabajado en la situación de los derechos humanos mediante la inclusión de cláusulas en el acuerdo comercial, pero a través de memorándum y resoluciones su respeto sigue siendo un tema grave y concentrado que no se ha resuelto. De acuerdo con Manner (2002: 252), la UE es una potencia reguladora (*normative power* en inglés), un actor que afirma su influencia a través de las normas que dicta y de su naturaleza sui generis, que la hace relevante más por lo que es que por lo que hace. A juicio de Damro (2012), Europa es más bien una potencia comercial, que debe valorarse por lo que es, es decir, el producto de un proceso de integración económica entre distintos Estados, y por lo que hace, es decir, influir en las relaciones internacionales a través del comercio.

Los acuerdos comerciales permiten transferir influencia y son uno de los instrumentos más utilizados por la UE en política exterior para alcanzar sus objetivos: "*En estos contextos (de crisis y conflicto), la cooperación en materia de derechos humanos crea una base mínima de trabajo entre las partes. Mientras que los acuerdos comerciales crean bases recíprocas y generan capital político, lo que permite transferir influencia mutua*" (Entrevista anónima, 2022d). La UE, un proyecto que se basa en el multilateralismo y la apertura comercial, no renuncia a Colombia, aunque esto plantee interrogantes sobre la compatibilidad en muchos ámbitos con la promoción de la paz. Dichas cuestiones están relacionadas con el tema medioambiental de los derechos humanos y la promoción de los valores que simboliza la UE.

Un informe de evaluación del acuerdo comercial destaca que "*no se ha identificado ningún vínculo causal entre el Acuerdo y los impactos ambientales negativos relacionados con la industria minera*" (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2022). En parte, esto se debe al hecho de que, según los datos de la Agencia Internacional de la Energía, Colombia no es un país en el que se extraigan minerales como grafito, litio, cobalto y níquel, necesarios para la transición energética (International Energy Agency, 2021). Por otra parte, en lo

que respecta a la cuestión de los derechos humanos, así como la última evaluación informe clara e inequívocamente "*el acuerdo no prevé un mecanismo específico para monitorear la implementación de la cláusula de derechos humanos*" (Comisión Europea & Dirección General de Comercio, 2022: 183). Carecer de capacidad de medición significa no disponer de capacidad para analizar y llegar a conclusiones firmes sobre si el acuerdo comercial con la UE ha garantizado y hecho avanzar o, por el contrario, ha amenazado los derechos humanos en Colombia.

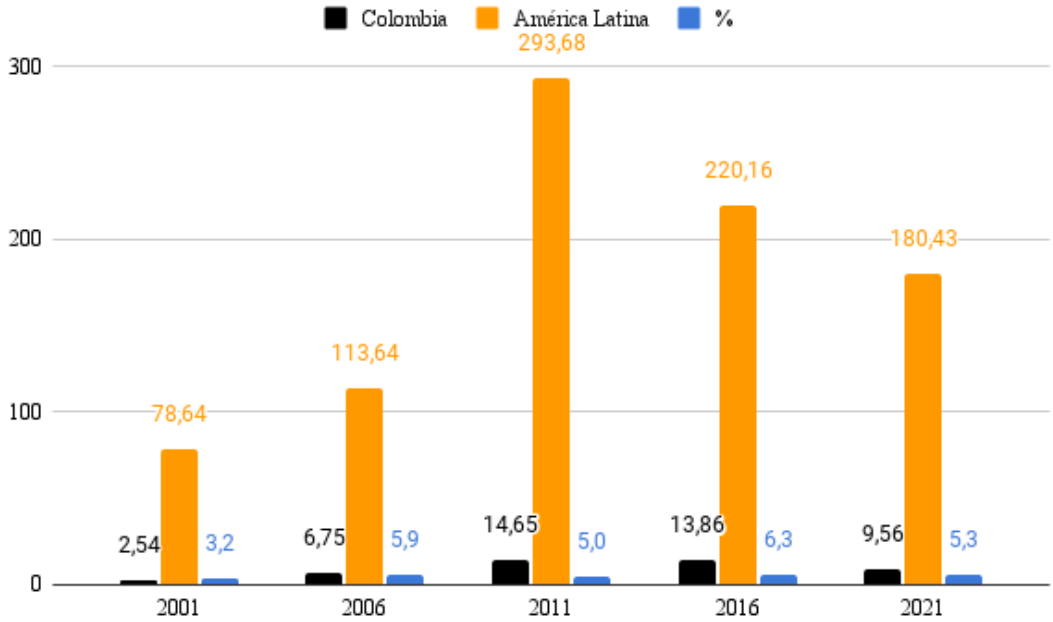
Inversiones extranjeras en Colombia

Al abordar las relaciones comerciales entre los dos bloques existen otros flujos que influyen en la definición de sus prioridades. Esto incluye, por ejemplo, las IED[134] que según la OCDE (2022b), representan "*una categoría de inversión transfronteriza en la que un inversor residente en una economía establece un interés duradero y un grado significativo de influencia sobre una empresa residente en otra economía*"[135].

[134] Según la IED se refiere a los flujos de capital invertidos directamente en la economía declarante. Es la suma de capital social, reinversión de beneficios y otros capitales. La inversión directa es una categoría de inversión transfronteriza asociada a un residente en una economía que tiene el control o un grado significativo de influencia sobre la gestión de una empresa residente en otra economía. El criterio para determinar la existencia de una relación de inversión directa es la propiedad de al menos el 10% de las acciones ordinarias con derecho a voto. Los datos se expresan en dólares estadounidenses corrientes.

[135] Italia, por ejemplo, estableció una autorización previa del gobierno si las empresas extranjeras decidiesen invertir en sectores estratégicos de transporte (ferrocarriles, puertos, aeropuertos, carreteras) y tecnología (servicios de telecomunicaciones). Entre los países en desarrollo no todos tienen la misma predisposición a recibir IED. Hay algunos como Burundi, México, Nepal, Mozambique que adoptaron una serie de restricciones a la inversión para proteger las empresas nacionales. Hay también como Indonesia, Angola, los Emiratos Árabes Unidos que los promueven con la esperanza de atraer inversiones (UNCTAD, 2022: 60- 61). Estas inversiones promueven la circulación de capitales a través del acceso a mercados extranjeros y pueden ser un vehículo determinante para el desarrollo económico. A nivel global la IED ha experimentado diferentes fases de crecimiento y detención, dependiendo del sector y de la región geográfica de referencia. Si se compara con 2014 en 2015 hubo un aumento + 47%, seguido de una fase de disminución explicada por -1% en 2016, -20% en 2017, -11% en 2018 + 2% en 2019. Con la pandemia del coronavirus (COVID-19) en 2020, la IED bajó a -35% y luego se recuperó a +64% alcanzando 1,6 billones de dólares. Una tendencia es que los países desarrollados en los últimos tiempos han seguido aumentando el control del IED motivado por cuestiones de seguridad nacional estimando que "*dos tercios de las medidas de política menos favorables a la inversión adoptadas en 2021 se referían a la introducción o el endurecimiento de las normas de seguridad nacional que afectaban a las IED*" (UNCTAD, 2022: 58).

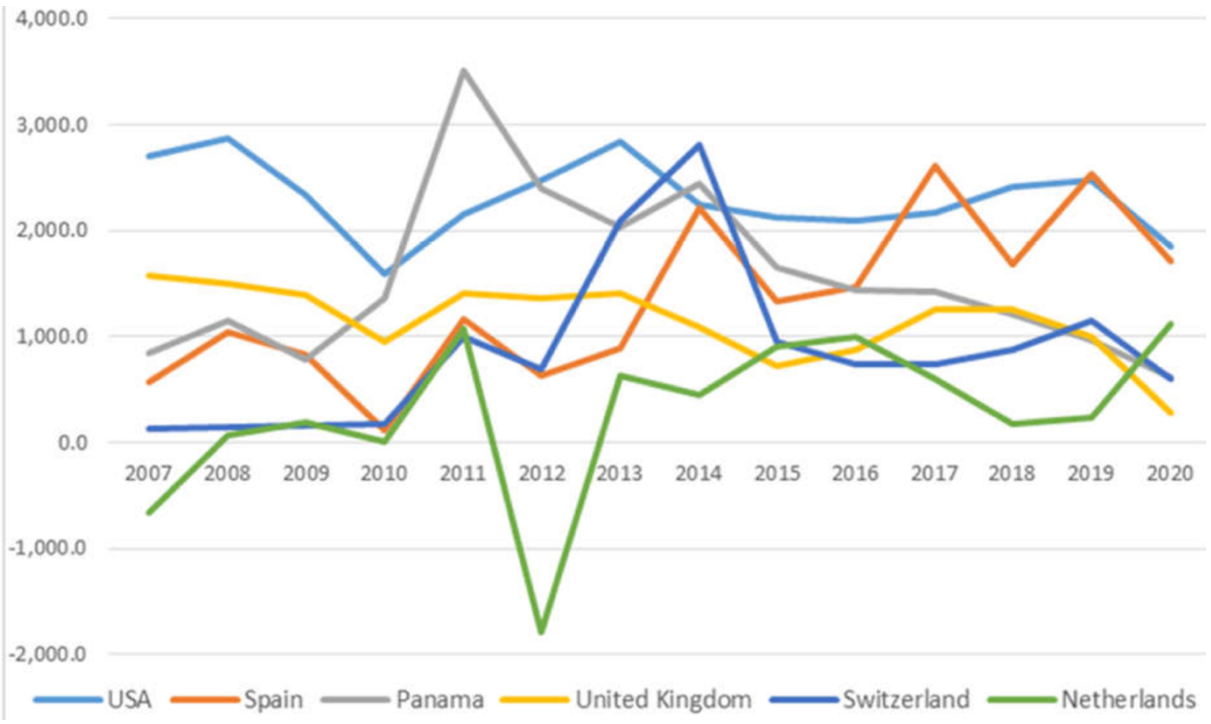
Gráfico n.º 19 -IED en ALC y Colombia: BM.



La tendencia de crecimiento observada hasta el año 2011 no se limita exclusivamente a Colombia, sino que también se aplica a toda la región de ALC. Esto indica que el fenómeno de crecimiento en términos de inversión no es único para Colombia, sino que se extiende a otros países latinoamericanos. No obstante, al analizar los datos de manera agregada, se puede observar en el gráfico n. º17 que la participación de Colombia en el total de la IED en ALC es relativamente pequeña. En comparación, países como Brasil y Chile, junto con algunas islas del Caribe que operan como paraísos fiscales, concentran una porción significativa de la inversión extranjera en la región. La IED ha sido la principal fuente de financiación externa en Colombia, contribuyendo en promedio con el 4% del PIB del país durante las últimas dos décadas (Giraldo et al., 2023). Este flujo de capital extranjero se ha dirigido principalmente a los sectores minero y energético, que han sido los principales receptores de inversión debido a los vastos recursos naturales y el potencial de desarrollo en estas áreas. La estabilidad macroeconómica y las políticas favorables a la inversión han desempeñado un papel crucial en atraer y mantener estos flujos de IED, consolidando su importancia en el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de Colombia.

En el gráfico n.º18 publicado por Abreo et Al (2023: 3), se muestra cómo entre los principales inversores de los flujos de IED en Colombia se encuentran países europeos.

Gráfico n.º 20 - IED por país en Colombia: Abreo et Al (2023: 3) con datos del Banco de la República.



La inmigración y el narcotráfico en la relación UE-Colombia

La seguridad promovida por la UE en Colombia se manifiesta, según lo analizado hasta este punto, desde una perspectiva de seguridad humana, priorizando este enfoque sobre el de seguridad nacional. A pesar de que la UE ha descartado adoptar un enfoque de paz negativa para abordar el conflicto en Colombia, existen aspectos y particularidades del caso de estudio que merecen especial atención, en particular aquellos relacionados con cuestiones que afectan predominantemente la seguridad nacional, como la migración y el tráfico de drogas.

Los datos sobre el tráfico de drogas en la UE son claros: Colombia es uno de los principales países exportadores de estas sustancias que ingresan a la UE, principalmente a través de Bélgica, pero también de Alemania y España. Los tres

gráficos proporcionados por la Agencia de Drogas de la UE (2024), que se presentan a continuación son una clara demostración de la importancia de Colombia para la UE en términos de tráfico, especialmente de cocaína.

Gráfico n.º 21 - Cantidad global de cocaína confiscada por regiones en 2019: Agencia de Drogas de la UE.

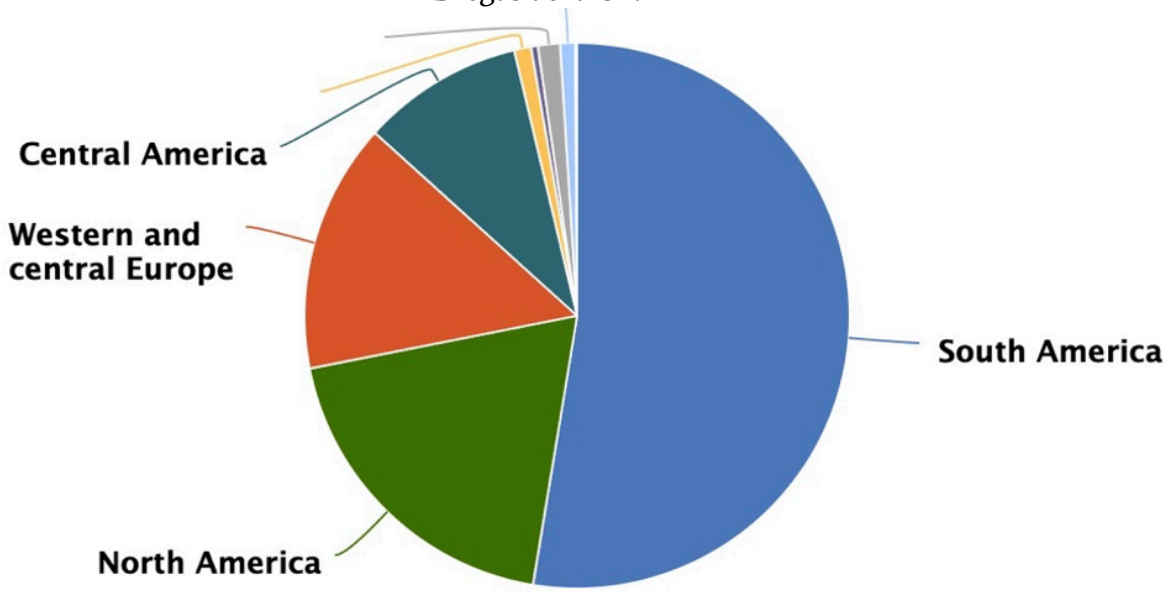


Gráfico n.º 22 - Cantidad de cocaína confiscada por país latinoamericano en 2019: Agencia de Drogas de la UE.

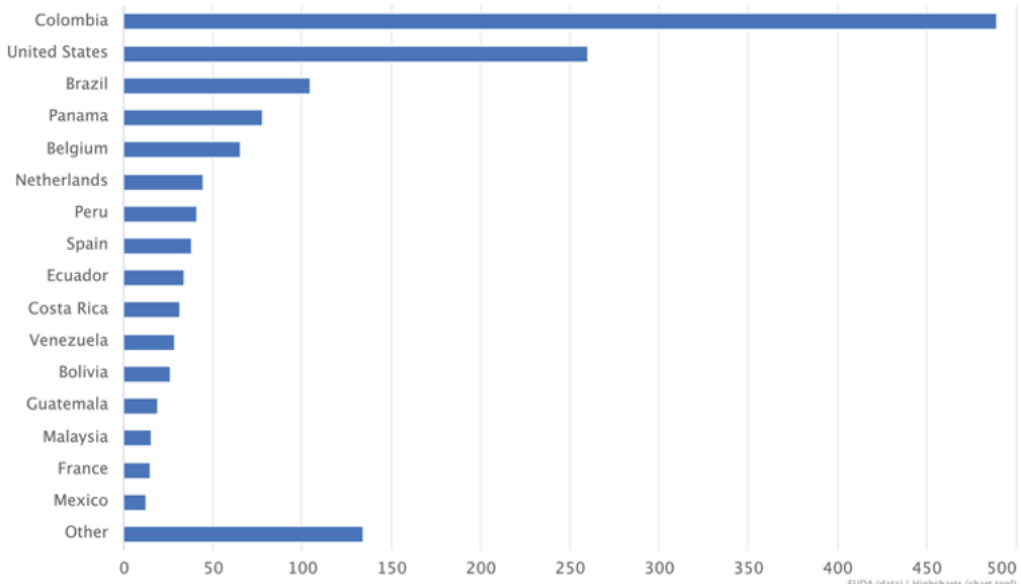
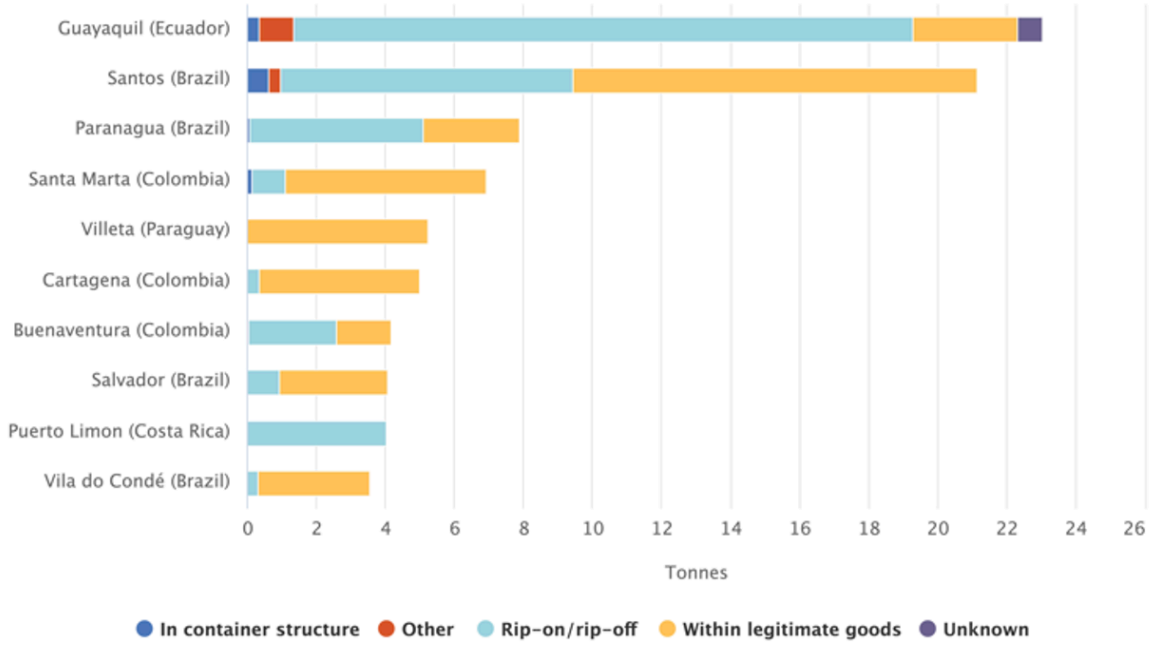


Gráfico n.º 23 - Puertos de embarque de cocaína en América Latina: Agencia de Drogas de la UE.



El tráfico de drogas suele estar vinculado a actividades ilícitas susceptibles de dar lugar a la creación de una red de delincuencia organizada y desembocar en fenómenos como el terrorismo. Con el fin de medir el impacto del terrorismo es posible hacer referencia a un índice internacionalmente reconocido como el Índice Global de Terrorismo[136] creado por el IEP, donde el primer país de América Latina es por lo tanto Colombia, que ocupa la decimocuarta posición mundial, seguido de Chile, Perú y Venezuela con sus respectivas posiciones decimoctava, trigésima séptima y cuadragésima sexta. Según un informe publicado en 2022 "*Colombia tiene el mayor impacto del terrorismo en la región, una posición que ha mantenido durante la última década, a pesar de una leve mejora entre 2011 y 2021. Las muertes por terrorismo disminuyeron de 151 en 2020 a 73 en 2021, y el número*

[136] El índice se compone de cuatro indicadores: incidentes, muertes, lesiones y daños a la propiedad. Todos los elementos son calculados en un promedio ponderado de cinco años. En el mundo, al menos cuarenta y cuatro países han registrado una víctima de terrorismo. Un deterioro particular en la región del Sahel se confirma como la zona más afectada por este fenómeno global. Un dato destacado revelado por el Instituto es que, en 2022, el terrorismo político ha superado al terrorismo religioso en Occidente, con una reducción del 82 % en los ataques motivados por razones religiosas en comparación con el año anterior (Institute for Economics & Peace, 2022: 4). La situación en América Latina no es positiva y estos datos confirman que Colombia es un país que sigue siendo afectado por este fenómeno.

de incidentes también se redujo, de 174 a 72" (Institute for Economics & Peace., 2022: 42).

¿En qué medida se utilizan en los documentos oficiales los temas de los visados y la migración para enfatizar las relaciones con Colombia? Si en los documentos oficiales y en las entrevistas con destacados responsables políticos que han colaborado estrechamente con Colombia para la promoción de la paz se dieran estas motivaciones, siguiendo la línea de pensamiento realista se podría argumentar que la UE persigue su interés nacional a través de políticas que promueven la seguridad económica (intereses comerciales) y la seguridad interna (control de la migración y el narcotráfico). La gestión de los flujos migratorios es una cuestión de seguridad nacional. En el contexto del realismo estratégico, el control de los flujos migratorios es esencial para mantener la estabilidad interna y prevenir posibles amenazas. La regulación de los visados y la migración refleja un enfoque realista de la protección de la seguridad interior. Al controlar quién entra en su territorio, la UE pretende prevenir la inestabilidad social y las amenazas a la seguridad.

Mientras que a principios de la década de 2000 el problema de las drogas y los cultivos ilícitos se vinculó al Plan Colombia y a la firme oposición de la UE al programa de fumigaciones (Parlamento Europeo, 2001) (Consejo de la, 2001d), que ponía en peligro los derechos humanos, un documento de trabajo de los servicios de la Comisión afirmaba posteriormente la preocupación de que «*Colombia, Perú y Bolivia siguen siendo las principales fuentes de la cocaína que se consume en la UE y en el resto del mundo*» (Comisión Europea, 2014).

El problema de la droga se relaciona al de la migración, a menudo asociada a España como país de llegada a Europa. "*La Península Ibérica, en particular España, es el principal punto de entrada de la cocaína que llega a Europa. Los lazos lingüísticos y la presencia de una gran comunidad de colombianos en España atraen a las OCG colombianas. Sin embargo, se ha producido una diversificación sin precedentes de las rutas de tráfico antes de la llegada de la cocaína a la UE. Esto está relacionado con una disminución del protagonismo de Colombia como punto de partida de la droga y un aumento de la importancia de otros países latinoamericanos*" (Comisión Europea, 2014).

Un problema que no se solucionó con el fin del conflicto armado, en 2021 la UE reiteró que las causas de la violencia aún cinco años después de firmada la paz se debía principalmente a la presencia de organizaciones criminales del narcotráfico (Parlamento Europeo, 2021b). En materia de migración los permisos solicitados, así como las demandas de asilo por los colombianos para entrar en la UE disminuyeron drásticamente en cerca de dos tercios entre 2008 y 2013 (Comisión Europea, 2014). En septiembre 2016 se aprobó Acuerdo entre la UE y Colombia sobre exención de visados para estancias de corta duración (Consejo de la, 2016) .

En virtud de este acuerdo, "*los ciudadanos colombianos están autorizados a permanecer en los países miembros de la UE por un período máximo acumulativo de 90 días dentro de cualquier intervalo de 180 días, y de manera recíproca, los ciudadanos de los Estados miembros de la UE pueden disfrutar de las mismas condiciones de estancia en Colombia*" (Consejo de la, 2016). Mientras que, en el ámbito comercial, especialmente en lo referente a las cláusulas de aplicación del acuerdo comercial, abundaban los documentos oficiales, en el ámbito de visados y migración, aparte de las disposiciones mencionadas, no se observó ningún otro interés significativo en la revisión de los documentos. Además, no se utilizaron en ningún momento estos documentos para justificar una intervención europea en Colombia.

8.3 La influencia de los valores en el proyecto de paz (europeo) de Colombia

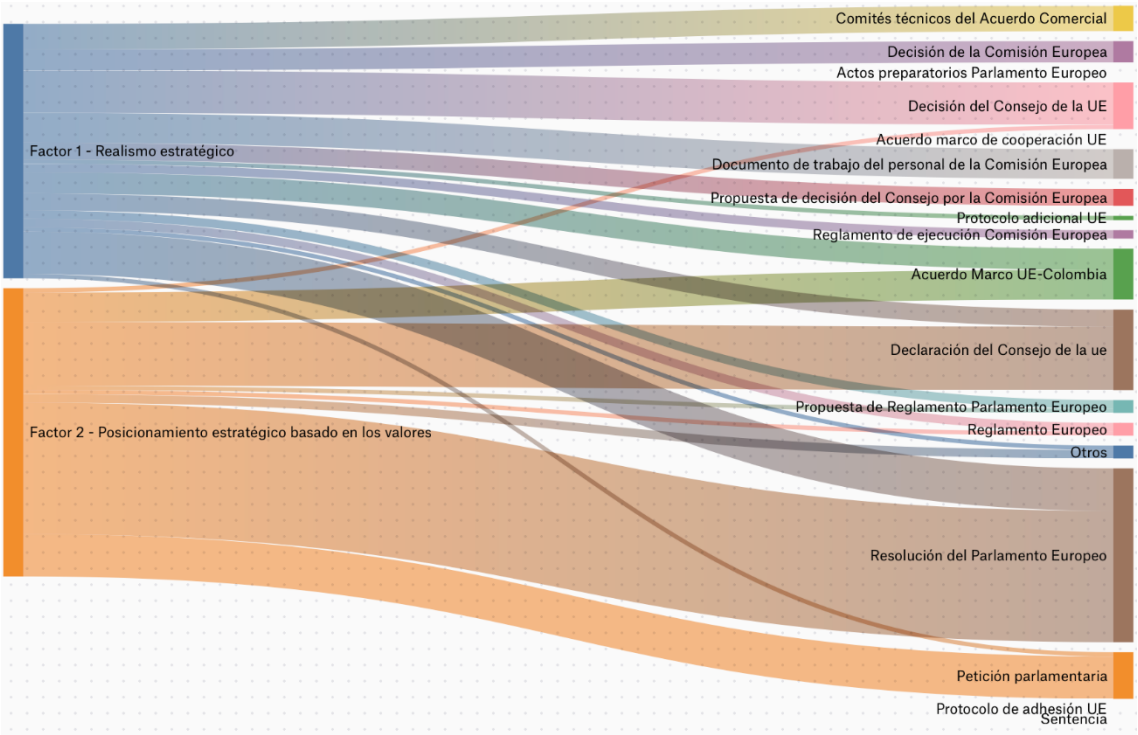
El proceso de paz y la cooperación como terrenos para promocionar los valores europeos

En el apartado 8.1, los documentos oficiales se utilizaron para mostrar cómo las instituciones europeas han considerado el tema de Colombia y qué actores han desempeñado un papel primordial en la determinación de la agenda pública. Ahora, a través del análisis de los documentos oficiales producidos por la UE en Colombia, y las entrevistas es posible establecer cuanto el componente de los valores ha sido considerado "formalmente" en el proceso decisional europeo El papel de las instituciones de "codecisión" (Consejo y Parlamento) en el caso de Colombia es proteger y promover valores, mientras que la labor de la comisión es más técnica, como también muestra el modelo representado por el diagrama de Sankey.

En el caso de Colombia, el análisis de las entrevistas y documentos revela un claro interés en la promoción de la paz, el respeto de los derechos humanos y la consolidación de la democracia en este país clave para la región latinoamericana. Este interés no solo se manifiesta en las resoluciones, decisiones del consejo y propuestas de resolución de la Comisión Europea, así como en los otros quince documentos oficiales examinados, sino que también refleja una orientación significativa hacia el realismo estratégico. La mayoría de estas disposiciones se enfocan en la implementación de acuerdos previamente establecidos y, en general, evitan emitir juicios de valor sobre la situación en Colombia.

En el análisis de los documentos oficiales sobre Colombia, se realizó una categorización en dos grandes grupos: "juicio de valores" y "disposiciones técnicas".

Gráfico n.º 24 - Realismo estratégico y posicionamiento basado en los valores. Diagrama de Sankey[137].



Los "juicio de valores" se refieren a aquellas declaraciones o enunciados en los documentos oficiales que implican una toma de posición política o moral por parte de la UE en Colombia. Este tipo de contenido refleja la postura de la UE sobre temas específicos y puede incluir advertencias, recomendaciones o expresiones de apoyo o desaprobación hacia ciertas políticas o situaciones. Los juicios de valores son significativos porque representan la postura oficial de la UE respecto a temas críticos, como los derechos humanos, la democracia, la paz, y el desarrollo sostenible en Colombia. Estos incluyen advertencias tanto a las autoridades colombianas como a otros actores locales.

Por otro lado, las "disposiciones técnicas" se refieren a los mecanismos procedimentales y operativos establecidos en los documentos oficiales para implementar acuerdos y programas específicos que incluyen descripciones

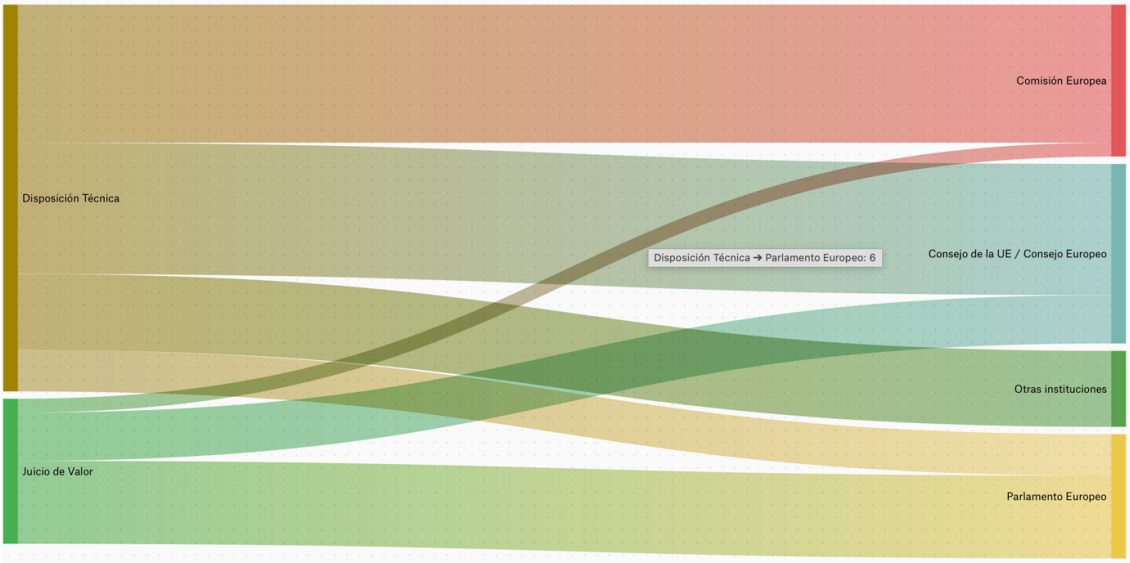
[137] En el factor uno se consideró los *frames* de las relaciones comerciales, los visados y la migración, mientras que en el factor dos el interés por la sociedad civil, el proceso de paz y los derechos humanos.

detalladas sobre cómo funcionan los comités o grupos de trabajo bilaterales, como el Comité Comercial previsto en el ADLC entre la UE y Colombia y establecimiento de normas y procedimientos específicos para la ejecución de proyectos y programas, asegurando la transparencia y eficiencia en su implementación.

Tabla n.º 13 – Disposición técnica y juicio de valor: elaboración propia.

	Comisión Europea	Consejo de la UE / Consejo Europeo	Otras instituciones	Parlamento Europeo
Disposición Técnica	20	20	10	5
Juicio de Valor	3	7	0	12

Gráfico n.º 25 - Disposición técnica y juicio de valor por institución europea: elaboración propia.



La distinción entre "juicio de valores" y "disposiciones técnicas" en los documentos oficiales de la UE es crucial para un análisis integral de la política exterior de la UE hacia Colombia. Los juicios de valor reflejan la dimensión normativa y ética de dicha política mientras que las disposiciones técnicas muestran el enfoque práctico y operativo de la UE, detallando los instrumentos y mecanismos que utiliza para materializar sus objetivos y garantizar una cooperación efectiva. En el gráfico se observa una supremacía cuantitativa de las disposiciones técnicas, sobre todo emitidas por la Comisión y el Consejo de la

UE, mientras que, en el Parlamento, las resoluciones y las peticiones parlamentarias contienen más juicios de valor.

En Colombia, la UE ha considerado la paz como el centro de su agenda política, aunque la mayoría de sus disposiciones se basan en la implementación de acuerdos y en disposiciones técnicas. Los juicios de valor y las tomas de posición han sido realizados en primer lugar por el Parlamento, que desempeña una función esencial en la promoción de este "posicionamiento estratégico basado en valores". No obstante, la Comisión y el SEAE son los verdaderos actores en el diálogo y la política de cooperación en Colombia sobre el terreno.

En su acción exterior, la UE promueve valores fundamentales que forman parte indisociable de la misma, valores que han contribuido al proceso constitucional europeo y que caracterizan hoy más que otra cosa su identidad. El respeto de la democracia, incluida la separación de los tres poderes y la celebración de elecciones transparentes, el Estado de Derecho, el fomento del multilateralismo son componentes de las instituciones y del trabajo que realizan a diario. La proyección de estos valores en el ámbito internacional refleja la ambición de la UE de ser reconocida como un actor global. La promoción de la paz y el respeto de los derechos humanos son otros dos valores que la UE emplea para fortalecer sus relaciones con países socios.

En Colombia, la UE reconoce que la paz puede alcanzarse mediante un esfuerzo colectivo que implique la cooperación con diversos actores, tanto locales como internacionales. Un ejemplo de ello son los *Laboratorios de Paz*, en los cuales la UE colaboró activamente con las ONU, el BM, el Estado colombiano y, por supuesto, la sociedad civil colombiana (Castañeda, D., 2017). En veinte años de apoyo al proceso de paz, la UE en Colombia ha promovido una paz positiva centrada en los derechos humanos incluyendo aquellos elementos que conducen a eliminar la violencia estructural resultante de la influencia de múltiples factores como los económicos, sociales y culturales (Castañeda, D., 2014: 151).

La complejidad del caso colombiano ha sido reconocida desde el principio por la internacionalización del conflicto y ha permitido que la UE aparezca como un actor fiable, estable y sobre todo coherente en Colombia (Fiorentino, Insignares Cera, 2022). El Acuerdo representó un hito histórico para Colombia y los flujos de la PCDE en esta etapa se han intensificado. Desde 2016, Colombia continuó recibiendo flujos de cooperación, en gran parte debido al apoyo del gobierno

colombiano en la gestión de la migración venezolana, la necesidad de implementar el Acuerdo de Paz y los persistentes altos índices de desigualdad (Ubaque Mozo, García Perilla & Arias Henao, 2022). En este contexto, la UE continuó apoyando el proyecto de paz colombiano ejerciendo la fiabilidad y confianza que se ha ganado a lo largo de los años, y que ha sido reconocida directamente por los presidentes colombianos, Santos, Duque y Gustavo Petro. (Entrevista Personal, 2024)[138].

La presencia de los valores y su centralidad en el proyecto de construcción de paz es visible en al menos cuatro dimensiones:

- En los proyectos de cooperación al desarrollo liderados por la Comisión Europea en territorio colombiano. Como muestran estudios recientes como el de Duque y Casadiego (2021) sobre ochenta y cinco proyectos de cooperación internacional en Colombia, la comunidad internacional ha jugado un papel protagónico con proyectos que se han centrado en temas como la reconciliación y la reducción de conflictos, la reintegración de los excombatientes, la inclusión de los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos, el consumo sostenible y la presencia del Estado. Los proyectos de la PCDE permitieron promover un fuerte diálogo de la sociedad civil basado en la valorización de las competencias locales. Este apoyo ha sido decisivo en algunos casos: "*La sociedad civil solo recibió apoyos por parte de la Unión Europea. Los Laboratorios de Paz fueron zonas en las que se pudo y digamos que protegieron ese espacio que estaba siendo masacrado literalmente por todos los actores en la confrontación, porque a la sociedad civil en Colombia la masacrada, el Estado, lee los paramilitares y la guerrilla, todos"* (Entrevista anónima, 2022c). En el segundo caso, los proyectos de la UE se centraron en un tema, el de la reincorporación de la guerrilla. En concreto, la UE estuvo atenta a las necesidades, retos y fragilidades del Acuerdo de paz. "*Uno de los riesgos del proceso de paz era que 12.000 o 13.000 antiguos guerrilleros de las FARC que abandonaron las zonas que controlaban de hecho acabaron en alojamientos muy precarios a principios de 2017, y existía un riesgo real de que algunas de estas personas empezaran a regresar, ya fuera porque había disidentes, a alejarse del proceso o a involucrarse en actividades delictivas porque, por supuesto, a esas alturas*

[138] La invitación de Eamon Gilmore y el Equipo Europa en participar en La Habana es una muestra de esta confianza por parte de las instituciones colombianas en la fase de negociación.

gran parte de la actividad estaba relacionada con las drogas. Así que sentimos la necesidad de acelerar el proceso de reintegración" (Entrevista Personal, 2024).

- En las declaraciones de dirigentes y altos funcionarios europeos directamente implicados en el proceso de toma de decisiones de asignación de fondos o de expresión de la voluntad política. Las numerosas visitas de altos funcionarios europeos a zonas de guerra en las que se produjeron violaciones de los derechos humanos demuestran que la UE comprendió cuáles eran las prioridades de este país. El papel de la delegación de la UE en Colombia, no sólo como punto de contacto sino también como lugar de coordinación de las acciones europeas en Colombia, fue fundamental al respeto. En este punto, la UE siempre se ha mostrado receptiva y dispuesta a responder a las demandas colombianas, al tiempo que hacía valer sus propias visiones y valores.

- En documentos oficiales de la UE, en particular en resoluciones parlamentarias sobre derechos laborales, desapariciones forzadas, masacres de líderes sociales e implementación del acuerdo comercial en materia de derechos humanos. Valores reflejados y siempre mencionados en estrategias de primer orden como la estrategia EUGS 2016, así como en los documentos del Consejo antes mencionados anteriormente que dan una idea de cómo estos valores asumieron un significado profundo en la implementación de la PCDE.

- En la percepción de la sociedad civil colombiana. En Colombia, para la ejecución de los programas de cooperación, donde la ausencia del Estado era evidente, el papel de las organizaciones no gubernamentales y de la iglesia fue decisivo, ya que se prestaron no sólo como intermediarios en el conflicto, sino también como actores de la sociedad civil (García Duque, Casadiego, 2021). La UE finalmente ha sido un actor clave en el apoyo político a la sociedad civil colombiana (Castañeda, D., 2014: 116). La percepción de la UE en los territorios colombianos es muy positiva, especialmente por sus acciones de apoyo a una paz territorial desde la base (Entrevista anónima, 2022e). Todo ello se traduce en confianza recíproca, y en voluntad de trabajar juntos por la construcción de una paz, compartida, desde la base.

Durante los últimos veinte años, la UE ha vinculado la paz de Colombia al proceso de paz de 2016 y a su implementación. Esto se debe a que, tras numerosos años de negociaciones fallidas, dicho Acuerdo ha sido el primer y único pacto duradero en el que no solo participaron plenamente las partes involucradas, sino que también la comunidad internacional desempeñó un papel destacado en términos de apoyo y compromiso financiero. El apoyo europeo se concretizó con los programas del FEP que van en esta línea, para asistir en la implementación para asegurar la paz. Todo ello con un único objetivo: la paz. "*El FEP proporcionó un foro para el diálogo político entre la UE y Colombia donde el gobierno colombiano sabía que Europa hablaba con una sola voz. A veces la UE hablaba con la voz del embajador, a veces con la del enviado especial. Pero Europa hablaba con una sola voz*", y debido a esta coerencia y objetivos compartidos entre la UE y los Estados miembros es posible afirmar que"*se creó en Colombia el Equipo Europa, es decir, Europa con una sola voz*" (Entrevista personal, 2024). Si los *Laboratorios* permitieron el contacto con la sociedad civil, el diálogo político permitió a la UE ofrecerse como ejecutor del Acuerdo. El FEP consintió un posicionamiento estratégico con una sola voz, y ya no era la voz de Alemania, España o de la delegación UE, todo esto con una prioridad, la Paz (Entrevista personal, 2024).

La UE tiene "*la legitimidad para actuar, justificada por el conocimiento sobre conflicto, porque Europa es un proceso de paz, y la fuerza para hacerlo, ya que los veintisiete Estados miembros son poderosos a nivel económico y político*" (Entrevista personal, 2024). En otras palabras "*Colombia es la representación de todos los valores que defiende la UE*" (Entrevista anónima, 2022a) ya que la UE no actúa en una dimensión militar, sino en una dimensión social. A nivel estratégico, gracias a la planificación de este instrumento, la UE ha podido promover el medio ambiente, la educación, la digitalización, que den presencia del Estado, y esto con un solo objetivo, la paz.

Como expresó el AR/VP Borrell (2021), "*ser un actor global exige hablar el lenguaje del poder*". La influencia de la UE en el mundo como actor global le permite hablar el lenguaje del poder, es decir, combinar diversos instrumentos y recursos a su disposición para alcanzar objetivos económicos, políticos y sociales. Entre estos instrumentos, especialmente la PCDE basada en la promoción de valores se ha utilizado en Colombia durante dos décadas para lograr el objetivo último de la UE: promover la paz en Colombia.

La UE y el derecho a un desarrollo basado en los derechos humanos

El desarrollo económico, junto con el crecimiento de la economía y el bienestar económico, ocupa un lugar central en las prioridades de la UE en Colombia. Esto se debe a que el modelo europeo es liberal, basado en el multilateralismo, el crecimiento económico y la apertura comercial. La UE concibe un derecho para las comunidades colombianas afectadas por el conflicto, y especialmente para los exguerrilleros involucrados en el proceso de reincorporación, un derecho mucho más amplio que la integración en la maquinaria económica y productiva del país. La protección, la seguridad, la libertad de expresión a través de la participación en la vida política son las prioridades de la agenda europea.

La dimensión humana, antepuesta a la económica, está presente sobre todo en los *Laboratorios de Paz*, primeros instrumentos de integración que, a través de talleres, actividades han permitido la libertad de expresión, la protección de las personas, en una dimensión mucho más amplia que el impulso del componente económico, que en cualquier caso sigue siendo fundamental para disfrutar del derecho al desarrollo tal y como lo entiende la UE. Si se considera que el desarrollo humano está intrínsecamente relacionado con la mejora de las condiciones de vida en términos absolutos, es razonable afirmar que la UE en Colombia ha priorizado consistentemente esta meta como un objetivo fundamental e innegociable. Esto ha sido así incluso en contextos en los que existieron alternativas, tales como el Plan Colombia, que se centraban en la seguridad nacional. Si además se afirma que el desarrollo humano es como un proceso de mejora y creación de capacidades, la UE ha sido líder, junto con otras agencias de la ONU como el PNUD y la FAO, en la creación de capacidades y resiliencia para fortalecer a las comunidades desde la base, aprovechando las habilidades y la experiencia locales.

La relación entre desarrollo y seguridad sitúa a los Estados fallidos en el centro del debate (Sanahuja, Schünemann, 2012: 11). ¿Podría haber sido Colombia un Estado fallido antes del Acuerdo de Paz? Incluso teniendo en cuenta la definición de Kolodziej (2005: 129) que califica de Estado fallido incapaz de ofrecer condiciones básicas de seguridad en su territorio, esta definición no es la idónea para describir al país andino. Aparte del problema de seguridad en algunas regiones donde el Estado es invisible, Colombia es un país con instituciones democráticas legitimadas, división de poderes, una economía poderosa y un Estado de derecho, así como un miembro reconocido de importantes

organizaciones internacionales como la OCDE. Más apropiado sería describir a Colombia como un Estado frágil, esto según el FEP (2023) se manifiesta por una limitada capacidad para proporcionar bienes públicos esenciales, una elevada presencia de corrupción y altos índices de violencia interna.

La seguridad humana es un concepto muy amplio, y como se analizó en el marco teórico puede incluir todas aquellas dimensiones que de alguna manera están relacionadas con el individuo y que pueden limitar o permitirle ejercer su libertad y promover su desarrollo. Según el último plan de acción de la UE para los derechos humanos (Unión Europea, 2020), los derechos fundamentales son el eje central de la presencia de la UE en el mundo que distingue la acción europea de la de otros actores globales. Reconocer en la PCDE el potencial del tema de derechos humanos, enfoque de género, inclusión comunidades afrodescendientes y los planteamientos utilizados y acogidos por la UE en Colombia, evidencia el interés y la capacidad de este actor global de ejercer una acción positiva para el reconocimiento de la seguridad humana en todas sus dimensiones. Al priorizar las capacidades de las personas, es inevitable que también lo haga en términos de seguridad de las personas. Mientras Uribe había establecido de alguna manera que la prioridad de Colombia entre 2002 y 2010 era la seguridad del Estado, amenazado por las FARC- EP y otros movimientos insurreccionales, la UE continuó, a través de sus fondos, apoyando proyectos que garantizaran principalmente la seguridad de las personas y comunidades amenazadas.

¿Como la UE exigió el respeto de los derechos humanos? El Parlamento en una resolución "*pidió a los países andinos que garanticen la elaboración de una hoja de ruta, transparente y vinculante, sobre derechos humanos, medioambientales y laborales, que debe dirigirse esencialmente a salvaguardar los derechos humanos, ampliar y mejorar los derechos de los sindicalistas y proteger el medio ambiente* (Parlamento Europeo, 2012a). El Acuerdo de 2016 no puso fin a las violaciones de derechos humanos tan presentes y frecuentes en Colombia, y las cifras lo demuestran. En 2017, Human Right Watch (2017), destacó graves violaciones contra la población civil como secuestros, asesinatos y desplazamientos por parte del ELN. Como menciona el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023), tras la visita de una delegación en 2021 a Colombia, el problema de los derechos humanos sigue estando muy presente a pesar de que han pasado cinco años desde la firma de la paz con las FARC-EP.

Los derechos a la vida, a la manifestación, a la libertad de expresión, el derecho a la alimentación adecuada es constantemente vulnerados en el país andino que registra un alto número de casos de violencia. El observatorio de derechos humanos INDEPAZ (2023b) documentó noventa y seis masacres que ocurrieron en 2021 provocando más de trescientos víctimas. El dato aún más alarmante es que muchas de las muertes afectan a líderes de organizaciones campesinas reconocidos en sus comunidades como defensores de derechos humanos. De enero a octubre de 2023 fueron asesinados hasta treinta y tres firmantes del Acuerdo pertenecientes a las FARC-EP (INDEPAZ, 2023a). El diálogo multilateral de la UE y las relaciones existentes con la CAN y la CELAC han facilitado el diálogo sobre el respeto de los derechos fundamentales. En definitiva, puede decirse que, en términos concretos, estos foros no han contribuido a resolver violaciones específicas de los derechos humanos, quedándose más bien en el plano declarativo (Ioannides, 2019).

En temas seguridad global, la lucha contra el terrorismo en los primeros años del 2000 era el asunto prioritario de la UE donde la EES afirmaba que la seguridad es una condición para el desarrollo y el conflicto destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, fomentando la criminalidad organizada (Consejo de la Unión Europea, 2009). La lucha contra el crimen organizado llevó a la UE a tomar medidas más duras para frenarlo, clasificando, por ejemplo, a las FARC-EP, organización guerrillera más activa en Colombia, en la lista de organizaciones terroristas. Sin embargo, este enfoque de seguridad no ha permitido que el componente de seguridad nacional sobrepase, al menos en Colombia, el componente humano. Es decir, aunque la seguridad nacional ha sido una prioridad política para la UE, como atestigua la EES, los *Laboratorios de Paz* han seguido siendo, como se ha visto anteriormente, una piedra angular de un enfoque integral dirigido a promover la seguridad humana por encima de todo. Este enfoque, orientado más a las personas que a la seguridad nacional ha sido oficialmente reconocido en el EUGS. De Acuerdo con el documento marco, uno de los objetivos de la UE en su acción exterior es fomentar seguridad humana mediante un enfoque integrado de la resolución de conflictos. Considerando que todos los conflictos tienen múltiples dimensiones es forzoso aplicar un enfoque multidimensional a través de todas las herramientas disponibles orientadas a la gestión de la prevención y resolución de conflictos (Unión Europea, 2016: 22).

Desde 2008, la UE amplió su diálogo en materia de derechos humanos con varios países de ALC, entre ellos Colombia a través de un diálogo simétrico. Entre las instituciones europeas quien se interesó por la cuestión de los derechos humanos en Colombia fue el Parlamento Europeo (2021b). Este reconoció que la violencia persistente es uno de los principales retos y se manifestó para señalar el empeoramiento de la situación de los derechos humanos en relación con los megaproyectos por parte de algunas empresas multinacionales (Parlamento Europeo, 2017), sobre la situación de los derechos laborales, especialmente en relación con la aplicación del acuerdo (Parlamento Europeo, 2012a)(Parlamento Europeo, VP/HR, 2017), desapariciones forzadas (Parlamento Europeo, VP/HR, 2015).

El diálogo político entre las instituciones europeas y colombianas contribuyó en incluir en la agenda la importancia de los derechos humanos. En 2021 la Comisión Europea y el Colombia firmaron un nuevo memorándum de intenciones, tras el firmado en 2009. El nuevo documento establece las nuevas prioridades en las relaciones entre las dos partes: (Unión Europea, República de Colombia, 2021) y una agenda compartida relativa a la implementación del Acuerdo (I); medio ambiente, cambio climático y tutela de la biodiversidad (II); digitalización y crecimiento sostenible (III), crisis migratoria venezolana y respeto del derecho internacional (IV).

En conclusión, el enfoque de protección de los derechos humanos adoptado por las instituciones de la UE en Colombia se fundamenta en el concepto de seguridad humana. Este enfoque no solo aborda los intereses estatales, sino que también incluye la dimensión personal de los individuos, que abarca aspectos como la superación de la violencia, la finalización de las fumigaciones, la restitución de bienes, la migración forzada, la libertad de expresión y la participación en la vida política del país.

La paz en Colombia, un bien público global para la UE

Desde mediados del siglo pasado, el papel de constructor de la paz ha recaído casi exclusivamente en la ONU, que, desde un punto de vista práctico y teórico, ha integrado la experiencia de los estudios de paz y ha intervenido en diversos contextos de conflicto, entre los cuales se incluye Colombia. En el país el trabajo

de la UE con los distintos programas de la ONU ha coincido con los objetivos de paz y con las aspiraciones de la sociedad colombiana.

Examinando uno de los tres componentes utilizados por Jarstad et al.. (2019), es decir, la de la paz como red de relaciones, es posible situar claramente el enfoque europeo en Colombia dentro de esta categoría. De hecho, tanto el trabajo realizado por Gilmore se dirigió a la construcción y refuerzo de esta red de relaciones, especialmente entre las dos partes negociadoras, con el objetivo de aumentar la confianza mutua. Bien es cierto que, más allá del caso colombiano, en la UE, gracias también a la proximidad e influencia de Galtung, un concepto como el de paz positiva ha penetrado más (Harto de Vera, 2016: 130). En palabras de Castañeda (2014: 184) "*La paz no es un objetivo, es un proceso*" y es exactamente, así como la UE ve la paz en Colombia. Hoy, más allá del precursor Galtung, que identificó la paz positiva como producto de la plena integración social en su más reciente definición plasmada en el IEP, se sostiene que son ocho los pilares que conforman y fortalecen la paz positiva. La misión de la paz positiva no es sólo responsabilidad de las instituciones y las estructuras de poder, sino también de los individuos, que con sus "actitudes y comportamientos" son los verdaderos protagonistas de este cambio.

Según el nuevo informe IEP de 2023 (Institute for Economics & Peace, 2024), Colombia ocupa el puesto setenta y nueve en esta clasificación global marcando una mejora respecto a años anteriores. Así, si la responsabilidad de la resolución del conflicto recayera únicamente en el Estado se podría hablar de un BP, si se tratara de un asunto atribuible a toda la región se estaría ante un BPR, pero en el caso de Colombia, la intervención de la comunidad internacional desde principios de la década de 2000 ha sido evidente para garantizar la provisión de este bien. Es precisamente la problematización del conflicto colombiano por parte de la UE lo que nos indica que considera la paz como un BPG. La UE, en efecto, como hemos visto, reconoce distintas variables, a las que es necesaria una respuesta no sólo del Estado colombiano, sino también de las comunidades locales y de la comunidad internacional. Lo reconoce al decidir apoyar la paz y colaborar con otros actores.

La paz en Colombia también se considera un BPG porque siguiendo las indicaciones y elementos mencionados por Kaul (2012: 736), la complejidad, el carácter multi-actor y la interdependencia para su provisión.

En el caso de la complejidad, desde principios de la década de 2000, la UE ha reconocido la complejidad de las causas del conflicto colombiano. El acceso a la tierra, la presencia de cultivos ilícitos, el narcotráfico, la desigualdad, la falta de Estado, por nombrar sólo algunas. El segundo factor que considerar es la multiplicidad de actores, que presenta complejidad en dos niveles distintos. El primer nivel se refiere a la distribución de responsabilidades en el conflicto, asignando culpabilidad a una variedad de actores, no solo a los grupos guerrilleros, sino también al Estado por sus abusos, así como a los narcotraficantes y paramilitares. Esto permite concluir que los responsables del conflicto, y por ende del obstáculo para la paz, son diversos. El segundo nivel de multiplicidad de actores está relacionado con la provisión y garantía de la paz. Esta no depende exclusivamente de Colombia, sino también de la comunidad internacional y de las comunidades locales. La sociedad civil, en particular, se benefició de los primeros proyectos de cooperación europea y, de manera similar, el FEP también reconoció la responsabilidad compartida en este proceso. Finalmente, la necesidad de interdependencia entre los responsables políticos para garantizar la provisión de la paz es crucial. La UE ha reconocido e identificado a la sociedad civil como un actor central en este proceso y ha respondido positivamente al llamado para colaborar con Colombia en este proyecto de paz. De hecho, al considerar la distribución de responsabilidades y el plan de apoyo de la comunidad internacional en el Acuerdo, es evidente que dicho apoyo se reparte entre agencias de la ONU y actores internacionales. Esta colaboración multifacética subraya la importancia de un esfuerzo conjunto y coordinado para el éxito del proceso de paz (Gobierno Nacional, FARC-EP, 2016).

Capítulo 9 - Conclusiones

Los desafíos globales, como la construcción de la paz, se caracterizan por su extrema complejidad, su grado de interconexión y la multiplicidad de actores implicados, cada uno de los cuales opera con motivaciones, recursos y estrategias diferentes. Los responsables de la toma de decisiones a la hora de conformar las agendas actúan según distintos patrones de comportamiento y valores en una lógica multinivel. Al diferir en su interpretación de los modelos, los problemas y la propia complejidad, las soluciones propuestas también divergen.

Debido a la internacionalización del conflicto armado colombiano a inicios del siglo XXI, se evidenció un creciente interés y acercamiento por parte de la comunidad internacional, la cual manifestó una mayor receptividad frente a las demandas de paz promovidas por el presidente Pastrana. Pese a que el objetivo compartido por la comunidad internacional era la resolución del conflicto armado, la UE y Estados Unidos adoptaron enfoques opuestos para lograrlo. Las instituciones europeas promovieron un enfoque de negociación centrado en resolver las causas estructurales del conflicto, aspirando a un proceso de paz integrador y sostenible. Por el contrario, los Estados Unidos adoptaron un enfoque marcadamente militar, centrando sus esfuerzos en la seguridad nacional y abordando los problemas del narcotráfico. Estas divergencias en las estrategias y en la problematización misma reflejan diferencias fundamentales en las prioridades y agendas operativas de los dos actores internacionales.

El conflicto colombiano, dada su duración, su complejidad inherente en cuanto a las razones de la violencia y su naturaleza multi-actor, ejemplifica todas las características de un desafío global. En respuesta a la internacionalización del conflicto, promovida inicialmente por el presidente Pastrana y retomada posteriormente bajo la presidencia de Santos, la UE decidió emprender un acompañamiento internacional. La iniciativa hizo uso de sus herramientas, ideologías y valores distintivos, que dieron forma a sus estrategias de intervención y apoyo. Los objetivos europeos en Colombia han quedado claramente definidos en la promoción de la paz y la seguridad en los territorios afectados por el conflicto y formalizados en documentos estratégicos, como la EUGS, que incluyó la paz en Colombia como uno de los grandes propósitos de la política exterior de la Unión. Las medidas y acciones adoptadas para alcanzar

este objetivo incluyen, por un lado, una serie de programas y fondos operativos destinados a facilitar la construcción sostenible de la paz a nivel local. Por otro lado, se han puesto en marcha iniciativas de apoyo político, incluyendo el nombramiento de un Alto Enviado para la Paz, con el objetivo de fortalecer el proceso de paz y coordinar los esfuerzos internacionales en apoyo de la resolución del conflicto.

Los instrumentos adoptados a través de la PCDE definieron el ámbito de actuación y, a partir de su análisis, se concluye que la UE ha centrado su acción en la protección de los derechos humanos, concibiéndolos como la consecuencia de problemas institucionales, económicos y sociales más complejos que causan el conflicto.

En esta investigación se observó que, para alcanzar sus objetivos, las acciones políticas se focalizaron en la seguridad humana y un modelo de paz desde abajo a través de las iniciativas de los *Laboratorios de Paz*, la promoción de la gobernabilidad democrática, la cultura de paz y el desarrollo sostenible, tal y como se recoge en los programas de *Nuevos Territorios de Paz*. Además, la UE ha invertido en el proceso de construcción de la paz fomentando el diálogo, la economía solidaria y el acceso a la tierra, mejorando la empleabilidad de los grupos vulnerables y promoviendo la producción sostenible y el fortalecimiento de las instituciones locales a través del FEP.

El análisis documental, confirmado por las entrevistas, muestra que la UE mantuvo un alto grado de coherencia entre los instrumentos de la PCDE y los objetivos políticos delineados por la AR/VP y el Consejo. Sin embargo, la coherencia entre la PCDE y la PCC fue menor. Estas discrepancias, puestas de manifiesto por el Parlamento, fueron objeto de estudios de evaluación e informes de viabilidad, que pusieron de relieve los problemas de compatibilidad entre el acuerdo comercial con Colombia y la promoción de los derechos humanos. Si bien es cierto que el acuerdo comercial prevé formalmente la protección de los derechos humanos, no establece mecanismos de protección vinculantes que se apliquen directamente en caso de violaciones.

En las dos décadas consideradas en el estudio de caso, y a la luz de los diversos proyectos implementados bajo la dirección de diferentes instituciones, las decisiones tomadas en la PCDE siguieron una línea uniforme orientada a apoyar

las acciones de paz. Antes de 2014, el objetivo primordial era la reconciliación de la sociedad colombiana, mientras que, desde entonces, el foco se ha trasladado hacia el apoyo al Acuerdo de Paz y su implementación.

La discrepancia entre los enfoques de la UE y los Estados Unidos, así como las soluciones propuestas para alcanzar sus respectivos objetivos, revela que, en los primeros años de la década de los 2000, la UE abogaba por una paz positiva. Este concepto se centraba en la promoción de valores fundamentales como el Estado de Derecho, el respeto a la democracia y la protección de los derechos humanos, al tiempo que promovía el multilateralismo. Inicialmente, las instituciones europeas abordaron estos objetivos a través de programas como los *Laboratorios* y SPG. Posteriormente, el establecimiento de acuerdos comerciales y el FEP facilitaron el fortalecimiento de los lazos entre las partes, transformando esta cooperación en una estructura sólida y continua. Dada la presencia de estos valores en los programas y documentos, y de acuerdo con la interpretación del enfoque basado en la creación de sentido, es posible concluir que dichos valores han estado en el centro de la acción europea en Colombia.

Las estructuras de poder han tenido un impacto significativo en la configuración de la agenda política, orientándola hacia una PCDE que ha adoptado el modelo de iniciativa externa. El concepto de "intervención por invitación" surgió a principios del siglo XXI, despertando un considerable interés institucional en el conflicto andino, en particular en el Consejo y el Parlamento de la UE. Al asumir Santos la presidencia, se hizo un llamado de apoyo al proceso de paz, que resultó en el nombramiento de Eamon Gilmore como Alto Enviado para la Paz. El análisis de estos dos momentos cruciales en el proceso de definición de la agenda indica que la UE respondió a las demandas de Colombia de forma receptiva, sin limitarse a aceptar las peticiones, sino articulando una respuesta que reflejara sus propias prioridades en sintonía con el proceso de integración europea. Una diferencia significativa entre los dos periodos es el rol del nuevo AR/VP, que asumió el papel de interlocutor principal con el presidente Santos, una función que anteriormente había desempeñado el Consejo Europeo durante la presidencia de Pastrana. Sin embargo, la influencia de las resoluciones del Parlamento y la función de gestión del PCDE por parte de la Comisión Europea se han mantenidos constantes en los dos periodos analizados.

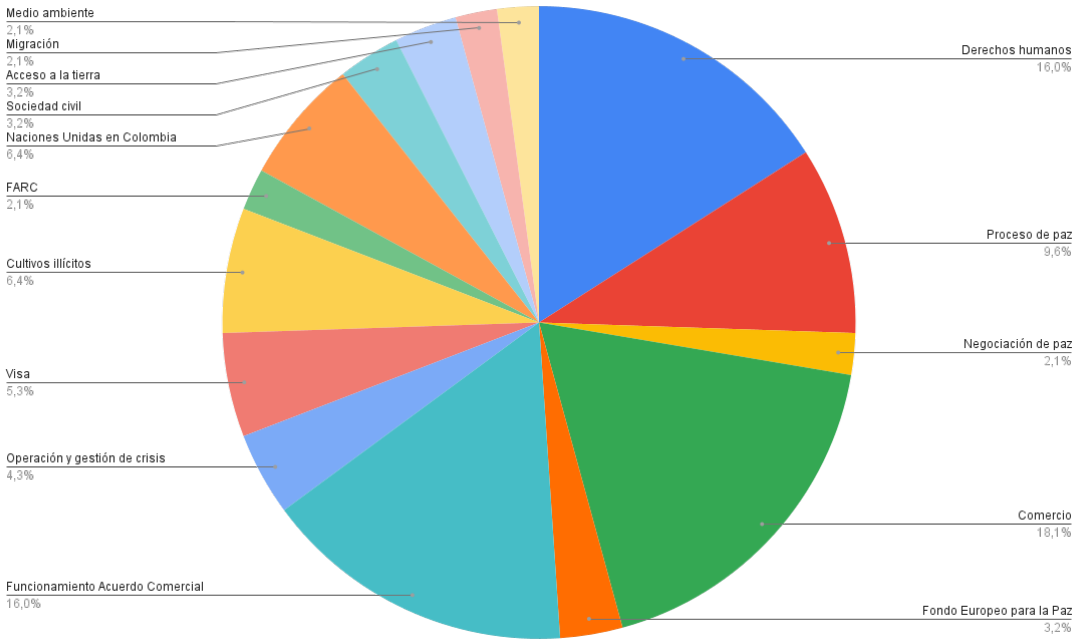
En cuanto al contenido de la agenda, se analizó a partir de marcos que componían dos variables explicativas: el pragmatismo, definido como realismo estratégico, que considera intereses geopolíticos cuantificables e inmediatos, como la necesidad de incrementar las relaciones comerciales, regular la migración o defenderse del narcotráfico, y el posicionamiento estratégico basado en los valores de la paz y el respeto a los derechos humanos. El análisis documental, que examinó los setenta y tres documentos oficiales producidos en relación con Colombia, consideró resoluciones, peticiones parlamentarias, declaraciones del Consejo, propuestas de reglamento, protocolos adicionales, acuerdos marco y propuestas de decisión del Consejo y de la Comisión. El análisis revela una predominancia de disposiciones técnicas procedentes de la Comisión y el Consejo, mientras que el Parlamento logró ser el principal órgano encargado de emitir juicios de valor sobre la situación colombiana. En particular, el Parlamento se centró en cuestiones como las violaciones de los derechos humanos, el asesinato de líderes campesinos y el proceso de paz. El componente comercial ha generado un interés significativo en la documentación europea desde 2013: a pesar de esto, no parece ser un factor determinante en la manifestación de interés por Colombia. En particular, la ventaja comercial, así como el número de inmigrantes colombianos en Europa, no justifican sustancialmente dicho interés. Además, si bien Colombia es el principal exportador de cocaína al viejo continente, las resoluciones reconocen el problema de la droga como una cuestión que afecta negativamente a la paz, más que como una amenaza directa a la seguridad europea.

Por el contrario, el componente de valores, identificado en los frames analizados, es predominante en las resoluciones del Parlamento Europeo. Así, los órganos de codecisión, a través de resoluciones, peticiones parlamentarias y declaraciones del Consejo, han desempeñado un papel central en el posicionamiento valorativo de la UE frente a Colombia.

Por lo tanto, en lo que respecta al enfoque de creación de sentido, se observa una diferencia en la interpretación de las normas y las soluciones, ya que para el Parlamento el problema se conceptualiza en torno a la cuestión de los derechos humanos. Dentro de la propia UE, entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, han surgido diferentes modos interpretativos del problema, pero también de las soluciones a adoptar. Cada institución, sin embargo, aplica según los límites de los tratados y de sus propias competencias, lo que justifica, por ejemplo, que el

Parlamento y el Consejo, al ser los órganos políticos de referencia, sean más abiertos en cuestiones como los derechos humanos.

Gráfico n.º 26 – Frames analizados en los documentos oficiales de la UE sobre Colombia (2001-2021): elaboración propia.



Los fondos e instrumentos de cooperación adoptados, incluidos los destinados a mejorar la producción y reforzar el tejido económico y las competencias empresariales, constituyen un componente trascendental de su estrategia. Los resultados del FEP demuestran la importancia de estos instrumentos, siendo el cuarto pilar el que cuenta con un mayor número de beneficiarios en comparación con los demás. Al mismo tiempo, la investigación puso de relieve la participación europea en el proceso de paz de La Habana, aunque no como actor principal. Dicha participación en reuniones informales con los negociadores y por separado con las dos partes subraya que la consecución de la paz era un objetivo primordial y una motivación clave para la actuación de la UE.

Las prioridades, los objetivos estratégicos y las acciones han configurado así la agenda política, que considera la paz como un BPG y sitúa la seguridad humana en el centro de la PCDE. En última instancia, la agenda europea en Colombia reconoció la complejidad de las causas del conflicto y ofreció una respuesta

coherente a lo largo de dos décadas. La UE no trabajó de forma aislada, sino que colaboró con sus Estados miembros y la comunidad internacional, interactuando concretamente en la gestión del acompañamiento para la implementación del Acuerdo. Tanto en Bruselas, en la sede del SEAE, como en Estrasburgo durante las sesiones plenarias, en La Habana con motivo de las negociaciones, o en Bogotá durante las reuniones del FEP, la UE ha demostrado una notable capacidad para trabajar en equipo[139], para entender las causas estructurales y, sobre todo, para escuchar a sus interlocutores. En última instancia, Colombia ha representado durante los últimos veinte años un contexto para la UE que refleja los valores fundamentales del proceso de integración europea mediante la aplicación de una PCDE coherente, que le ha permitido trabajar eficazmente con los Estados miembros, la comunidad internacional, el Gobierno colombiano y las comunidades locales en la consecución de un objetivo principal: la construcción de una paz positiva basada en la integración social.

El interés de la UE en el proceso de paz colombiano adquiere una relevancia estratégica en su posicionamiento como un actor global comprometido con la promoción de la paz. Aunque este estudio de caso se enfoca específicamente en Colombia, evidencia que la UE ha logrado conceptualizar el proceso de paz colombiano como un BPG. A través de su inclusión en la agenda internacional, la UE ha desplegado recursos, personal y programas dirigidos a la consecución de objetivos claramente definidos. La consideración de la paz colombiana como un BPG se refleja en la implementación de un enfoque de cooperación multinivel, tanto interna, en colaboración con la sociedad civil e instituciones colombianas, como externa, mediante alianzas con actores e instituciones de la comunidad internacional, en particular con la ONU, además de países como Cuba, Chile y Noruega en el marco del Acuerdo de Paz.

La interrelación entre el reconocimiento de la paz como un BPG y su inclusión en la EUGS ha sido facilitada por la acción decisiva de actores clave y grupos de interés que, demostrando una sensibilidad particular ante estos temas, impulsaron su incorporación como una prioridad política. No obstante, cabe subrayar que, aunque Colombia ha sido una prioridad significativa, la atención de la UE también se ha dirigido a otras regiones estratégicamente cruciales, especialmente África y los Balcanes, como lo evidencia la distribución de fondos

[139] Lo que se denomina Equipo Europa.

en el MFP 2014-2020 y 2021-2027. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, Colombia continúa siendo un socio confiable y estratégico para la UE.

"*Colombia es la representación de todos los valores que defiende la UE*" (Entrevista anónima, 2022a): esta afirmación sintetiza de manera precisa el valor estratégico de Colombia para las instituciones europeas. El respaldo pacífico, sin el financiamiento de armamento, reafirma el rol de la UE como un actor que apuesta por la cooperación internacional y la paz en la región, una vez más tras los procesos de paz en Centroamérica. En el caso de Colombia, aunque el proceso de pacificación es imperfecto y enfrenta múltiples contradicciones internas, ha permitido generar valor y avanzar hacia una estabilidad y una pacificación nacional.

Bibliografía

Abreo, C., Carrillo, E. & Pédussel Wu, J. 2023, Characteristics of Colombian inward foreign direct investment, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Institute for International Political Economy (IPE), Berlin.

ACP Council of Ministers 1992, Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989.

Agencia de Drogas de la Unión Europea 2024, Europe and the global cocaine trade.

Aguilar, L. 2009, "Marco para el análisis de las políticas públicas. Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación", , pp. 11–31.

Aldecoa Luzárraga, F., & Carnero, 2011, La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

Alexandrova, P., Carammia, M., Princen, S. & Timmermans, A. 2014, "Measuring the European Council agenda: Introducing a new approach and dataset", European Union politics, vol. 15, no. 1, pp. 152–167.

Anderson, S. 2022, "The EU's security and defence policy a decade after Lisbon" in The Foreign policy of the European Union, ed. Federiga Bindi, pp. 72–86.

Angulo, M. 2019, Las reacciones a la expulsión de los eurodiputados invitados por Guaidó a Venezuela, 18/02/2019.

Asamblea General, O. 2010, Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development.

Asamblea General, O. 2000, Report of the Panel on United Nations Peace Operations.

Asamblea General, O. 1986, Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Asamblea Parlamentaria euro-Latinoamericana 2016, Declaración de Lisboa de los Copresidentes de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) de 17 de mayo de 2016.

Baldwin, D. 1997, "The concept of security", Review of international studies, vol. 23, no. 1, pp. 5–26.

Balzacq, T. 2010, "Constructivism and securitisation studies" in The Routledge Handbook of Security StudiesNew York, pp. 56–69.

Barreto Henriques, M. 2016, Laboratorios de Paz en territorios de violencia(s), 1ª edn, UTADEO, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.

Barrett, S. & Dannenberg, A. 2023, "The Decision to Link Trade Agreements to the Supply of Global Public Goods", Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, vol. 9, no. 2, pp. 273–305.

Barrie Freeman 2018, Peacebuilding Architecture, Commission, Fund and Support Office, UN Peacebuilding UN Peacebuilding.

Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. 1993, Agendas and instability in American politics.

BBC 2000, Millones para Plan Colombia.

Bergmann, J., Haastrup, T., Niemann, A. & Whitman, R. 2018, "Introduction: The EU as International Mediator - Theoretical and Empirical Perspectives", International negotiation (Hague, Netherlands), vol. 23, no. 2, pp. 157–176.

Betts, R. 2008, L'alba illusoria: l'imperialismo europeo nell'Ottocento, Il Mulino.

Beuf, A. 2023, "Petróleo, norma ambiental y ordenamiento territorial en el Magdalena Medio", Bitácora urbano-territorial, vol. 33, no. 3, pp. 115–128.

Bhambra, G.K. 2014, "Postcolonial and decolonial dialogues", Postcolonial Studies, vol. 17, no. 2, pp. 115–121.

Bidarratzaga, & Diez. 2023, "Is the Trade Agreement Between the EU and Colombia Coherent with European Support for Peacebuilding? - Chapter 4" in Springer Nature Switzerland.

Bigo, D. 2002, "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", Alternatives: global, local, political, vol. 27, no. 1_suppl, pp. 63–92.

Birkland 2007, "Agenda Setting in Public Policy" in Handbook of Public Policy Analysis, ed. Fisher, pp. 63–79.

Bobbio, N. 1975, "L'idea della pace e il pacifismo", Politico (Pavia, Italy), vol. 40, no. 2, pp. 197–219.

Bocquillon 2024, "Setting the European Agenda in hard times: The Commission, The European Council, and the EU poly-crisis", Journal of European Integration - Review Article.

Bonaglia, F. & De Luca, V. 2006, La cooperazione internazionale allo sviluppo, Il Mulino edn, Bologna.

Borrell Fontelles, J. 2021, European foreign policy in times of COVID-19, Publications Office, Luxembourg.

Boulding, K. 1987, Conversations with History: Kenneth Boulding Interview.

Bradford, A. 2020, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 1st edn, Oxford University Press, United Kingdom.

Bregolat, E. 1997, "El proceso político de la PESC", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, no. 38/39, pp. 93–99.

Brown, S., Grävingholt, J. & Raddatz, R. 2016, "The Securitization of Foreign Aid: Trends, Explanations and Prospects" in The Securitization of Foreign Aid Palgrave Macmillan UK, London, pp. 237–255.

Buchanan, J.M. 1968, The demand and supply of public goods, Rand McNally, Chicago, Ill.

Buchholz, W. & Liu, W. 2020, "Global public goods and unilateral matching mechanisms", Journal of Public Economic Theory, vol. 22, no. 2, pp. 338–354.

Buchholz, W. & Sandler, T. 2021, "Global Public Goods: A Survey", Journal of economic literature, vol. 59, no. 2, pp. 488–545.

Buelvas & Castro 2006, "La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia", Diálogos y saberes, no. 25, pp. 241–270.

Buzan, B. 2006, "Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War?", International affairs (London), vol. 82, no. 6, pp. 1101–1118.

Buzan, B. 1983, People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations, UK.

Caccaviello, C., Solenne, D. & Verrilli, A. 2004, Diritto internazionale pubblico, Edizioni giuridiche Simone, Napoli.

CARE International 2016, The European Consensus on Development.

Castañeda 2009, "¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?", Colombia Internacional, no. 69, pp. 162–179.

Castañeda, D. 2017, La Unión Europea y la construcción de la paz en Colombia, Primera edición en español, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, Colombia.

Castañeda, D. 2014, The European approach to peacebuilding, 1. publ. edn, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Castillo & Valderrama 2017, "Aprendizajes desde iniciativas de innovación social para la construcción de paz en Colombia: narrar la paz desde abajo", RUMBOS, vol. 12, no. 16, pp. 155–178.

Cattaruzza, A. 2017, Atlas des guerres et conflits, Un tour du monde géopolitique, Autrement.

Centro de Memoria Histórica 2013, ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad.

Centro de Memoria, 2016, Laboratorios de Paz. disponible: http://centromemoria.gov.co/laboratorios/.

Centro de Pensamiento Estratégico Internacional 2005, "Mesa de donantes: un mecanismo para fortalecer la cooperación internacional", Documento de Investigación Bogotá D.C. / Colombia, no. 1.

Centro Nacional de Memoria Histórica 2020, Isaza el clan paramilitar las autodefensas campesinas del Magdalena Medio.

Cerny, P.G. 1995, "Globalization and the changing logic of collective action", International organization, vol. 49, no. 4, pp. 595–625.

Chandler, D. (2008). Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark. Security Dialogue, 39(4), 427-438. https://doi.org/10.1177/0967010608094037

CNN Español 2022, Qué son los falsos positivos en Colombia y cuáles son las revelaciones más recientes, publicado el 27 de abril 2022. disponible: https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/27/falsos-positivos-que-son-colombia-revelaciones-orix/.

Cobb, R., Ross, J. & Ross, M.H. 1976, "Agenda Building as a Comparative Political Process", The American Political Science Review, vol. 70, no. 1, pp. 126–138.

Comisión Europea 2023, EU position in world trade. available: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en.

Comisión Europea 2022, Service for Foreign Policy Instruments. disponible: https://fpi.ec.europa.eu/index_en.

Comisión Europea 2021a, Budget support. disponible: https://ec.europa.eu/international-partnerships/budget-support_en#header-187 [2021, 19/03/].

Comisión Europea 2021b, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's humanitarian action: new challenges, same principles.

Comisión Europea 2021c, Conclusión de las negociaciones posteriores a Cotonú sobre el nuevo Acuerdo de Asociación UE-África, el Caribe y el Pacífico [2021, 15 de abril de].

Comisión Europea 2021d, The EU's 2021-2027 long-term Budget and Next Generation EU.

Comisión Europea 2021e, GSP Insights Handbook.

Comisión Europea 2021f, Multiannual Indicative Programme 2021-2027 for Colombia.

Comisión Europea 2021g, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy.

Comisión Europea 2020a, Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de las Regiones.

Comisión Europea 2020b, Budget support Trends and results 2020.

Comisión Europea 2020c, Informe sobre el sistema de preferencias arancelarias generalizadas relativo al periodo 2018-2019.

Comisión Europea 2020d, Report on Implementation of EU Trade Agreements 1 January 2019 - 31 December 2019.

Comisión Europea 2020e, Strategic Plan 2020-2024.

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations - DG NEAR.

Comisión Europea 2020f, Strategic Plan 2020-2024 Directorate-General for International Cooperation and Development.

Comisión Europea 2019, EU report on Policy Coherence for Development.

Comisión Europea 2018a, External Evaluation of the European Union's Policy Coherence for Development (2009-2016).

Comisión Europea 2018b, Report on Implementation of Free Trade Agreements 1 January 2017 - 31 December 2017.

Comisión Europea 2016a, Acuerdo constitutivo fondo fiduciario de la UE para Colombia.

Comisión Europea 2016b, Joint Proposal for a Council Decision on the conclusion of a Political Dialogue and Cooperation Agreement between the

European Community and its Member States, of the one part, and the Andean Community and its Member Countries (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, and Venezuela), of the other part.

Comisión Europea 2014, Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the fulfillment by Colombia of the relevant criteria in view of the negotiation of a visa waiver agreement between the European Union and Colombia.

Comisión Europea 2009, EU-Andean Trade Sustainability Impact Assessment, Final Report.

Comisión Europea 2007, Colombia Country strategy paper 2007-2013, E/2007/484.

Comisión Europea 2006, Global Europe: competing in the world a contribution to the EU's growth and jobs strategy.

Comisión Europea 2004, Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015, Comunicación.

Comisión Europea 2000, Starting on January 1st, 2001: New EuropeAid Co-operation Office will improve management of external assistance, Brussels.

Comisión Europea& & AR/VP 2023, Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe.

Comisión Europea & Dirección General de Comercio 2022, Evaluación ex post de la implementación del Acuerdo Comercial entre la UE y sus Estados Miembros, y Colombia, Perú y Ecuador: informe final. Vol. I.

Comisión Europea & República de Colombia 2009, Memorándum de Entendimiento entre la Comisión Europea y Colombia.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2023, Primer informe seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021.

Comunidad Económica Europea 1992, Trattato di Maastricht sull'Unione europea, Gazzetta ufficiale, n. C 191 del 29 luglio 1992.

Comunidad Económica Europea 1986, Single European Act, 29. 6. 87.

Conceição, P. 2003, "Assessing the Provision Status of Global Public Goods" in Providing Global Public Goods Oxford University Press, New York, pp. 152–184.

Consejo de la Unión Europea 2020, Concept on EU Peace Mediation.

Consejo de la Unión Europea 2009, Estrategia europea de seguridad una Europa segura en un mundo mejor.

Consejo de la, U.E. 2016, "Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia sobre exención de visados para estancias de corta duración ".

Consejo de la, U.E. 2009, European Security Strategy – A secure Europe in a better world, Publications Office.

Consejo de la, U.E. 2008, Alto Representante de la UE para la PESC, visitó Colombia el miércoles 14 y el jueves 15 de mayo de 2008.

Consejo de la UE 2002, Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the breakdown of the Peace Process in Colombia - 22 February 2002.

Consejo de la UE 2001a, Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning the mounting violence in Colombia - 30 July 2001.

Consejo de la UE 2001b, Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Humanitarian Accord between the Government of Colombia and the FARC - 8 junio 2001.

Consejo de la UE 2001c, Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, condemning the murder of Ms Araujo Noguera, former Minister for Culture of Colombia - 8 October 2001.

Consejo de la UE 2001d, Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, on the peace process in Colombia - 19 January 2001.

Consejo de la UE 2001e, Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, on the peace process in Colombia 7-12-2001.

Consejo de la UE 1999, Declaración de la presidencia en relación con el comienzo de las conversaciones de paz en Colombia 6 de enero 1992

Consejo Europeo 2015, Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Colombia in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

Consejo Europeo 2014, Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014 relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad.

Consejo Europeo 2008, Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

Consejo Europeo 2000, Partnership agreement between the members of the African, Caribbean, and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, Official Journal of the European Communities.

Consejo Europeo 1996, Reglamento CE) N° 1257/96 DEL CONSEJO de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria.

Consortium BKP Development 2020, Effective development cooperation does the EU deliver?

Conteh-Morgan, E. 2005, "Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective", International journal of peace studies, vol. 10, no. 1, pp. 69–86.

Cornes, R. & Sandler, T. 1984, "Easy Riders, Joint Production, and Public Goods", The Economic Journal (London), vol. 94, no. 375, pp. 580–598.

Corral, P., Irwin, A., Krishnan, N. & Mahler, D.G. 2020, Fragility and Conflict, World Bank Publications, Washington, D.C.

Cox, R. 1981, "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory", Millennium - Journal of International Studies, vol. 10, no. 126, pp. 125–150.

Cruz, S.A. 2023, "SDG 17 and global partnership for sustainable development: unraveling the rhetoric of collaboration", Frontiers in environmental science, vol. 11.

Cruz & Fontan 2014, "Una mirada subalterna y desde abajo de la cultura de paz", Raximhai, pp. 135–152.

Csernatoni, R. 2021, "The Evolving Role of the European External Action Service in Security and Defence", European Foreign Affairs Review, pp. 87–100.

Damro, C. 2012, "Market power Europe", Journal of European public policy, vol. 19, no. 5, pp. 682–699.

Davenport, J.J. 2018, A League of Democracies, 1st edn, Routledge, United Kingdom.

Dekker, R. 2017, "Frame ambiguity in policy controversies: a critical frame analysis of migrant integration policies in Antwerp and Rotterdam", Critical policy studies, vol. 11, no. 2, pp. 127–145.

Del Biondo, K. 2011, "EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice", Journal of Contemporary European Research, vol. 7, no. 3, pp. 380–395.

Delegación UE en Colombia 2021, La Unión Europea y Colombia. disponible: https://www.eeas.europa.eu/colombia/la-union-europea-y-colombia_es?s=160#9211.

Delkáder Palacios, A. 2020, Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE, Relaciones internacionales (La Plata, Argentina), vol. 29, no. 58, pp. 92.

Delputte, S. & Orbie, J. 2018, EU development policy, Handbooks of Research on Public Policy p.288-305, pp. 288–305.

DG ECHO 2022, Colombia Ficha informativa. disponible: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/colombia_es.

DG INTPA 2022, 2022 annual report on the implementation of the European Union's external action instruments in 2021, Publications Office of the European Union.

Di Filippo, M. 2022, "The EU'S engagement with Latin America: the Case of Colombia", Istituto Affari Internazionali, vol. 10, no. 22, pp. 2–16.

Dodge, J. & Metze, T. 2024, "Approaches to policy framing: deepening a conversation across perspectives", Policy Science.

Donais, T. 2011, "Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos", Relaciones internacionales (Madrid), no. 16, pp. 47–71.

Duarte-Herrera, L. & Pedraza-Beleno, J. 2018, "La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: El caso de Colombia, 2002-2015. (The Relationship between Foreign Policy and International Cooperation for Development: The Case of Colombia, 2002-2015. With English summary.)", Revista iberoamericana de estudios de desarrollo, vol. 7, no. 2, pp. 4–30.

Dudek, C.M. 2024, "The EU's Combating Antisemitism Policy: Agenda Setting and the Making of a 'European Polity'", Journal of Common Market Studies, vol. 62, no. 3, pp. 671–687.

Duque, J.G. 2023, "European Union Cooperation in Colombia: A Commitment to Peacebuilding in Historical Perspective - Chapter 5" in Springer Nature Switzerland.

El PacCTO 2018, Colombia. disponible: https://elpaccto.eu/paises/bellow_map.

Entin, M. 2012, "The European Union as a Leading International Player" in The European Union in the G8 Routledge, pp. 101–122.

Entrevista anónima 2024a, Diplomático UE - 10.01.2024.

Entrevista anónima 2024b, jefe de departamento - DG- INTPA Comisión Europea 17.01.2024.

Entrevista anónima 2022a, Académica experta de acción exterior de la UE - 30/11/2022.

Entrevista anónima 2022b, Asesor en Asuntos Políticos de la UE - AR/VP - 15/06/2022.

Entrevista anónima 2022c, directora programa de Cooperación en Colombia - 05/31/2022, Virtual.

Entrevista anónima 2022d, funcionario SEAE - 05/08/2022, Luxembourg.

Entrevista anónima 2022e, Participante en Programas Internacionales en Colombia - 12/09/2022, Virtual.

EPRS 2023, "Peace and Security in 2023: Overview of EU action and outlook for the future", EPRS of the European Parliament.

Estevadeordal & Goodman 2017, 21st Century Cooperation, Taylor and Francis.

Estevadeordal, Tungwarara, Kendall, Nguyen, Kahn, Negroni, Bronfman, Weiss, Martínez Nogueira, Leino, Rodríguez, Kanbur, Sandler, Hunt, Adhikari, Arce, M., Navarro, Rufín, Kremer, Frantz, Wescott, Sakai, Rey de Marulanda, Carnoy, Wyplosz, Devlin, Taccone, Jessen & Rana 2003, Regional Public Goods: From Theory to Practice.

Etienne Davignon 1970, Report on future foreign policy co-ordination, Bulletin of the European Communities, Luxembourg, 27 October 1970.

EU-LAC Working Group 2023, Latin America and the Caribbean and the European Union: towards a real renewed political partnership. Civil society proposals to strengthen the bi-regional relationship.

Euronews 2013, La cautela marca la visita de 8 eurodiputados a Irán. https://www.youtube.com/watch?v=fgBHTZnEsr4

Europa Press 2022, Una delegación de eurodiputados visita la próxima semana La Palma para evaluar los daños de la erupción volcánica. Publicado en línea el 19 mayo 2022

Europa Press International 2022, Eurodiputados visitarán Polonia la semana que viene para evaluar la situación del estado de derecho en el país. Publicado en línea el 18 febrero 2022

EUROsocial+ 2021, Apoyo a la atención a víctimas de conflicto armado a través de planes de acción territoriales - Colombia.

Fairlie Reinoso, A. 2022, "Nuevos retos para el Acuerdo Comercial Multipartes de la Unión Europea con Perú, Colombia y Ecuador", Documentos de trabajo: Segunda época, no. 2.

FIIAP 2018, La FIIAPP participa en el Diálogo Europa-Colombia: Víctimas y Paz. disponible: https://www.fiiapp.org/noticias/la-fiiapp-participa-dialogo-europa-colombia-victimas-paz/.

Fiorentino, M.R. & Insignares Cera, S. 2022, "The Relationship between Civil Society and EU Cooperation: Insights from Peacebuilding in Colombia", Studia Politica (Bucuresti), vol. 22, no. 2, pp. 215–237.

Fitte, S. 2005, "Javier Solana, Haut représentant pour la PESC vers un "européanisation de la politique étrangère de l'Union européen ?", European studies paper - Università degli studi di Siena Centro di Ricerca sull'integrazione Europea, vol. Dicembre 2005, no. 8, pp. 1–72.

Floyd, R. & Croft, S. 2011, "European non-traditional security theory: from theory to practice", Geopolitics, pp. 152–179.

Fondo Europeo para la Paz 2024a, La academia, actor clave para fomentar la reconciliación y el diálogo social en territorios afectados por la violencia. disponible: https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/en/la-academia-actor-clave-para-fomentar-la-reconciliacion-y-el-dialogo-social-en-territorios-afectados-por-la-violencia-2/.

Fondo Europeo para la Paz 2024b, "El Fondo Europeo para la Paz en cifras - Reporte No 20, corte a 31 de diciembre de 2023".

Fondo Europeo para la Paz 2024c, Impulso a la gobernanza local participativa en Guaviare. disponible: https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/en/impulso-a-la-gobernanza-local-participativa-en-guaviare-2/.

Fondo Europeo para la Paz 2021, EUTF Colombia 4th Annual Report 2020.

Fondo Europeo para la Paz 2019, Third Annual Report to the Management Board.

Fondo Europeo para la Paz 2018, Second Annual report to the Management Board

Fondo Europeo para la Paz 2017, First Annual/AOSD Report to the Management Board, European Union.

Fondo Europeo para la Paz 2024, Intercambio de experiencias y conocimientos entre comunidades campesinas de Meta y Nariño. disponible: https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/en/intercambio-de-experiencias-y-conocimientos-entre-comunidades-campesinas-de-meta-y-narino-2/.

Freedman, L., Sir 2013, Strategy, Oxford University Press, United Kingdom.

Fund For Peace 2023, Fragile States Index 2023 – Annual Report.

Galtung, J. 1996, Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization, SAGE Publications, London.

Galtung, J. 1990, "Cultural Violence", Journal of Peace Research, vol. 27, no. 3, pp. 291–305.

Galtung, J. 1969, "Violence, Peace, and Peace Research", Journal of peace research, vol. 6, no. 3, pp. 167–191.

Galtung, J. 1964, "An Editorial", Journal of Peace Research, vol. 1, no. 1, pp. 1–4.

García Duque, J. & Casadiego, J.P. 2021, "International cooperation in peacebuilding: stakeholder interaction in Colombia", Third world quarterly, vol. 42, no. 10, pp. 2372–2392.

Gemelli, &. & Vitaliano 2000, Pregunta escrita: E-3198/00 a la Comisión Europea.

Giraldo, I., Martínez-Osorio, A., Montes-Uribe, E. & Juan Camilo Santos-Peña 2023, caracterización de la Inversión Extranjera Directa en Colombia (IED) Actividades Económicas Distintas a Minas y Petróleo, Federal Reserve Bank of St Louis, St. Louis.

Glanville, L. & Pattison, J. 2024, "Responding to Multiple Global Challenges: Global Priorities, Global Scarcities, and Global Harms", Global studies quarterly, vol. 4, no. 2.

Gleditsch, N.P., Nordkvelle, J. & Strand, H. 2014, "Peace research – Just the study of war?", Journal of Peace Research, vol. 51, no. 2, pp. 145–158.

Gobierno Nacional & FARC-EP 2016, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Gómez-Bruna 2024, "La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España".

González, M.L. & García, A.S. 2009, "La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío", Anuario de estudios americanos, vol. 66, no. 1, pp. 289–319.

Gratius, S. & Rodríguez Pinzón, E. 2021, "Entre seguridad humana y estatal: ¿ofrece la Unión Europea una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela?", Colombia Internacional, no. 105, pp. 117–145.

Grayson, K. 2001, "Human security in the global era" in The Market or the Public Domain Routledge, pp. 243–266.

Grunberg, I., Kaul, I. & Stern, M. 1999, Global Public Goods, Oxford University Press, New York.

Guinea Llorente, M. 2010, "El Servicio Europeo de Acción Exterior", Revista de Derecho Comunitario Europeo, no. 37, pp. 761–800.

Hamadeh, Van Rompaey & Metreau 2023, "World Bank Group country classifications by income level for FY24 (July 1, 2023- June 30, 2024)",

Harto de Vera, F. 2016, "La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta", Cuadernos de estrategia, no. 183, pp. 119–146.

Head, B.W. 2022, Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges, 1st edn, Springer International Publishing, Cham.

Held, D. & McGrew, A. 2003, "Political globalization: Trends and choises" in Providing global public goods, eds. I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven & R.U. Mendoza, Oxford University Press, New York [u.a.], pp. 185–199.

Herrberg, A. 2021, "Translating the Peace Ambition into Practice: The Role of the European External Action Service in EU Peace Mediation", European Foreign Affairs Review, pp. 133–148.

Herz, J.H. 1950, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", World Politics, vol. 2, no. 2, pp. 157–180.

Hirshleifer, J. 1983, "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods", Public Choice, vol. 41, no. 3, pp. 371–386.

Holzinger, K. 2001, "Aggregation technology of common goods and its strategic consequences: Global warming, biodiversity, and siting conflicts", European journal of political research, vol. 40, no. 2, pp. 117–138.

Howorth, J. 2011, "The 'new faces' of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage", European Foreign Affairs Review, pp. 303–323.

Human Right Watch 2017, Informe Mundial Colombia.

INDEPAZ 2023a, Líderes sociales, defensores de dd.hh y firmantes de acuerdo asesinados en 2023. disponible: https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/.

INDEPAZ 2023b, Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022 y 2023. disponible: https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/.

Institute for Economics & Peace 2024, Positive Peace 2023 Briefing.

Institute for Economics & Peace. 2022, Positive Peace Report 2022: Analysing the factors that build, predict, and sustain peace, Sydney.

International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001, The responsibility to protect.

International Energy Agency 2021, The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions, OECD Publishing, Paris.

INTERPOL 2022, Terrorism. disponible: https://www.interpol.int/Crimes/Terrorism [2022, 18/09/].

Ioannides, I. 2019, Paz y seguridad en 2019, EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Bruselas.

Jarstad, A., Eklund, N., Johansson, P., Olivius, E., Saati, A., Sahovic, D., Veronica Strandh, Söderström, J., Wimelius, M.E. & Àkebo, M. 2019, "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding", Umea Working Papers in Peace and Conflict Studies, no. 12.

Kaul, I. 2012, "Global Public Goods: Explaining their Underprovision", Journal of International Economic Law, vol. 15, no. 3, pp. 729–750.

Kejžar & Ponikvar 2023, "Global public goods in light of the new paradigm of sustainable development under the challenges facing today's world" in Global Public Goods and Sustainable Development in the Practice of International Organizations, eds. Latoszek & Kłos, pp. 21–41.

Keohane, R.O. & Martin, L.L. 1995, "The Promise of Institutionalist Theory", International Security, vol. 20, no. 1, pp. 39–51.

Kingdon, J.W. 1995, Agendas, alternatives and public policies, 2. ed. edn, HarperCollins, New York.

Kolodziej, E.A. 2005, Security and International Relations, Cambridge University Press, Cambridge.

Kopiński, D. & Wróblewski, M. 2021, "Reimagining the World Bank: Global Public Goods in an Age of Crisis", World affairs (Washington), vol. 184, no. 2, pp. 151–175.

Kornek, U. & Edenhofer, O. 2020, "The strategic dimension of financing global public goods", European Economic Review, vol. 127, pp. 103423.

Krause, K. & Jütersonke, O. 2005, "Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments", Security Dialogue, vol. 36, no. 4, pp. 447–462.

Krickel-Choi, N.C. 2022, "The Concept of Anxiety in Ontological Security Studies", International Studies Review, vol. 24, no. 3.

Krueger, A.O. & Myint 2016, Economic development. Disponible https://www.britannica.com/topic/economic-development.

Kvale, S. 1996, InterViews: An introduction to qualitative research interviewing, Sage, Thousand Oaks.

Lamy, P. 2012, "Global Governance: From Theory to Practice", Journal of International Economic Law, vol. 15, no. 3, pp. 721–728.

Le Goulven, K. & Kaul, I. 2003, "Financing Global Public Goods: A New Frontier of Public Finance" in Providing Global Public Goods Oxford University Press, New York, pp. 329–370.

Levey 2020, "Mobilization Theory: Some Lessons from the Literature for Today", Global Institute for Sustainable Prosperity, vol. Working Paper, no. 126.

Liu, T. & Kahn, T. 2017, "Regional public goods cooperation" in 21st Century Cooperation, 1st edn, Routledge, pp. 14–36.

López-Martínez, M. 2023, "The Long Road Towards Reconciliation: Theoretical Elements and the EU's Contribution to Working Towards Peace - Chapter 6" in Springer Nature Switzerland, .

Lucas, C. 2001, Pregunta escrita E-2237/01 al Consejo

Madridejos Ornilla, C. 2023, "Multilevel Support for the Process for the Reincorporation of FARC-EP: The Experience of the EU Trust Fund - Chapter 7" in Springer Nature Switzerland.

Madridejos Ornilla, C. & Salinas Coy, Y. 2018, "Nuevos Territorios de Paz. Aportes y recomendaciones para la territorialización de los acuerdos y la implementación de la reforma rural integral", Opera (Bogotá, Colombia), no. 22, pp. 5–27.

Manners, I. 2002, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", Journal of Common Market Studies, vol. 40, no. 2, pp. 235–258.

Marín Quemada, J.M. & Verdugo Sales, J.G. 2005, Bienes públicos globales, política económica y globalización, Editorial Ariel, Barcelona.

Martino, A. 2016, "The "Solidarity Clause" of the European Union – Dead Letter or Enabling Act?", SIAK-Journal – Journal for Police Science and Practice (International Edition 2016), pp. 40–51.

McCarthy, J.D. & Zald, M.N. 1977, "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", American Journal of Sociology, vol. 82, no. 6, pp. 1212–1241.

Meissner, K.L. & McKenzie, L. 2019, "The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes", Journal of European public policy, vol. 26, no. 9, pp. 1273–1291.

Melnyk, M., Ivaniuk, U., Leshchukh, I. & Halkiv, L. 2023, "The Sustainable Development and Resilience of Socio-Economic System: Conceptualization and Diagnostics of Problems in Conditions of Global Challenges and Shocks", International journal of sustainable development and planning, vol. 18, no. 4, pp. 1035–1043.

Mendoza, R.U. & Kaul, I. 2003, "Advancing the Concept of Public Goods" in Providing Global Public Goods Oxford University Press, New York, pp. 78–111.

Miryam Colacrai 2010, "Los Países de Renta Media (PRM) latinoamericanos en el contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile", Historia actual on-line, , no. 21, pp. 57–73.

Mogherini, F. 2017, Speech at the Munich Security Conference.

Molle, W. 2023, "The global governance complex: insight from recent contribution to the definition, measurement and explanation of change" in Global Public Goods and

Montañez 2017, "Fifteen Years of Plan Colombia (2001-2016). The Recovery of a Weak State and the Submission of Narco-terrorist Groups?", Analecta política, vol. 7, no. 13, pp. 315–332.

Sustainable Development in the Practice of International Organizations, eds. Latoszek & Kłos, pp. 42–58.

Moreno León, C.E. 2009, "Laboratorios De Paz: Una Política De Creación", Análisis político (Bogotá, Colombia), vol. 22, no. 65, pp. 94–110.

Morth, U. 2000, "Competing frames in the European Commission - the case of the defense industry and equipment issue", Journal of European public policy, vol. 7, no. 2, pp. 173–189.

Muñiz Viu, J.A. 2020, Framing y Políticas Públicas.

Muñoz, F.A. 2001, La Paz imperfecta, Universidad de Granada.

My House of European History 2020a, How the European Council works, Exposition in Brussels, European Parliament.

Møller, B. 2007, "Peace as a global public good" pp. 115–158.

Naciones Unidas 2012, El futuro que queremos, Rio De Janeiro +20 Conferencia sobre el desarrollo sostenible.

Naciones Unidas 2010, "Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston*".

Naciones Unidas 2008, Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey.

Naciones Unidas 1992, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Naciones Unidas 1987, Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future.

Naciones Unidas 1972, Declaración De Estocolmo Sobre El Medio Ambiente Humano.

Naciones Unidas 1945, Carta de las Naciones Unidas.

OCDE 2012, International support to post-conflict transition: rethinking policy, changing practice, OECD, Paris.

OCDE 2011, "Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo", .

OCDE, ONU & UE 2019, Latin American Economic Outlook 2019 Development in Transition, Paris.

OCDE & PNUD 2019, Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report, OECD Publishing.

OCDE & PNUD 2014, Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report.

Oller, M. 2014, "The triangle formed by framing, agenda-setting and meta coverage", Disertaciones (San Cristóbal, Venezuela), vol. 7, no. 1, pp. 41–66.

Olson, M. 1969, "The Purpose and Plan of a Social Report", The Public Interest, vol. 15, pp. 85–97.

Olson, M. 1965, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.

ONU OCHA 2022, Financial Tracking Service. disponible: https://fts.unocha.org/.

Orbie, J., Alcazar, A.S.M. & Sioen, T. 2022, "A Post-Development Perspective on the EU's Generalized Scheme of Preferences", Politics and Governance, vol. 10, no. 1, pp. 68–78.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 2022a, DAC Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD/LEGAL/5019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 2022b, Foreign direct investment (FDI). disponible: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/foreign-direct-investment-fdi/indicator-group/english_9a523b18-en [2022, 16/08/].

Oswald, U., Arizpe S., L. & Brauch, H.G. 2020, Reconceptualizar la seguridad y la paz: una antología de estudios sobre género, seguridad, paz, agua, alimentos, cambio climático y alternativas, Universidad Nacional Autónoma de México,

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Morelos, México.

Parlamento Europeo 2022, MEPs urge EU countries to build closer ties with Taiwan.

Parlamento Europeo 2021a, Implementation report on the EU Trust Funds and the Facility for Refugees in Turkey.

Parlamento Europeo 2021b, Quinto aniversario del Acuerdo de Paz en Colombia - Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2021, sobre el quinto aniversario del Acuerdo de Paz en Colombia.

Parlamento Europeo 2019, Implementation of the EU-Colombia and Peru Trade Agreement European Parliament resolution of 16 January 2019 on the implementation of the Trade Agreement between the European Union and Colombia and Perú.

Parlamento Europeo 2017, Situación de los derechos humanos en Colombia pregunta con solicitud de respuesta escrita E-001448-17 presentada a la Comisión Europea por María Teresa Giménez Barbat (ALDE), Ana Gomes (S&D) y Carolina Punset (ALDE), 2 de marzo de 2017.

Parlamento Europeo 2016a, Una delegación de eurodiputados observará el plebiscito de Colombia.

Parlamento Europeo 2016b, Proceso de paz en Colombia.

Resolución del 20 de enero de 2016, en apoyo al proceso de paz en Colombia.

Parlamento Europeo 2016c, Resolución en apoyo al proceso de paz en Colombia.

Parlamento Europeo 2012a, El PE reclama a Perú y Colombia una hoja de ruta sobre derechos humanos», nota de prensa.

Parlamento Europeo 2012b, Resolución del Parlamento Europeo sobre el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú, Estrasburgo.

Parlamento Europeo 2012c, Resolución sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina (2011/2286(INI).

Parlamento Europeo 2010, Resolución del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Parlamento Europeo 2001, Resolución sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia.

Parlamento Europeo & Consejo 2012, Reglamento 978/2012 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas.

Parlamento Europeo & VP/HR 2017, Human Rights Defenders in Colombia, pregunta con solicitud de respuesta escrita E-004035-17 presentada a la Comisión por Barbara Matera (PPE), 19 de junio de 2017.

Parlamento Europeo & VP/HR 2015, Desapariciones forzadas en Colombia, pregunta con solicitud de respuesta escrita E-013469-15 presentada a la Comisión por Ernest Urtasun (Verts/ALE), 2 de octubre de 2015.

Peñín, L. 2015, "El realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales: génesis, evolución y aportaciones actuales" in Teorías de las relaciones internacionales, eds. Arenal & J.A. Sanahuja, Difusora Larousse - Editorial Tecnos, Spain, pp. 61–96.

Pérez de Armiño, K. 2023, "Introduction: EU Support for Peace in Colombia. Territorial Approach, Strengthening Civil Society and Human Rights - Chapter 1" in Springer Nature Switzerland.

PNUD 2020, La próxima frontera El desarrollo humano y el Antropoceno, UN Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

PNUD 1994, Informe sobre desarrollo humano, Oxford University Press, New York.

Princen, S. 2009, Agenda-setting in the European Union, Palgrave Studies.

Publish What You Fund 2012, "Aid Transparency Index".

Radio Caracol 2001, Solana: un físico que le apuesta al proceso de paz de Colombia.

Ramírez, S. 2004, Intervención en Conflictos Internos el Caso Colombiano 1994 – 2003, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Ramos Rollón & Tebas 2024, "Influencia de la estrategia de seguridad de Centroamérica (esca) en las políticas nacionales de seguridad.

Reh, C., Bressanelli, E. & Koop, C. 2021, "Responsive withdrawal? The politics of EU agenda-setting" in Routledge eBooks, 1st edn, Routledge, pp. 91–110.

Reinsberg, B., Shaw, D. O., & Bujnoch, L. (2024). Revisiting the security–development nexus: Human security and the effects of IMF adjustment programs. Conflict Management and Peace Science, 41(1), 72-95. https://doi.org/10.1177/07388942221111064

Reychler, L. 2006, "Challenges of peace research ", International journal of peace studies, vol. 11, no. 1, pp. 1–16.

Ríos Sierra, J. 2021, Historia de la violencia en Colombia:1946-2020, una mirada territorial, Sílex.

Ríos, Jerónimo: Breve historia del conflicto armado en Colombia. Madrid: La Catarata, 200 pp., 2016, 200 pp.

Ríos Sierra & Hidalgo Trenado 2022, "Entre la lucha armada y la paz: una aproximación a la madurez del conflicto armado colombiano (1982-2016)", Ayer. Revista De Historia Contemporánea, vol. 128, no. 4, pp. 285–313.

Rittel, H.W.J., Webber, M.M. Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sci 4, 155–169 (1973). https://doi.org/10.1007/BF01405730

Rivera, J. 2013, "Una visión territorial del conflicto armado en Colombia: la Unión Europea y el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, como propuesta alternativa", Estudios Geográficos, vol. 74, no. 274, pp. 341–356.

Rodrigues & Mattioli 2015, "Políticas públicas e redes internacionais de cidades: o programa URB-la (1995-2013) ", Cuadernillos de Funpadem, , pp. 61–75.

Rousseau, D.L. & Walker, T.C. 2010, "Liberalism" in The Routledge Handbook of Security Studies, eds. M. Duun Cavelty & V. Mauer, New York, pp. 21–34.

Samuelson, P.A. 1954, "The Pure Theory of Public Expenditure", The review of economics and statistics, vol. 36, no. 4, pp. 387–389.

Sanahuja 2020, La Agenda 2030, un compromiso multilateral para un desarrollo sostenible, Fundación Carolina, Madrid.

Sanahuja 2019, "La Agenda 2030 y los ODS: Sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad" in La Agenda 2030 y los ODS nueva arquitectura para la seguridad NIPO, pp. 19–64.

Sanahuja 2016, "Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030." in La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del Cosmopolitismo, ed. Caterina García Segura, Tecnos, Madrid, pp. 243–290.

Sanahuja 2014, "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015". Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario 2014-15Publisher: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) Editors: Manuela Mesa.

Sanahuja, J.A. 2019, "Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones en la acción exterior de la Unión Europea" in Crítica y reivindicación del proyecto europeo, ed. J. Aragón, Grupo Editorial Cinca, pp. 59–77.

Sanahuja, J.A. & Ruiz, É 2019, "La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”" en La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”, ed. J.A. Sanahuja, Fundación Carolina, Madrid, pp. 297–360.

Sanahuja & Arenal 2015, Teorías de las relaciones internacionales, Editorial Tecnos, Madrid, Difusora Larousse - Editorial Tecnos, Madrid, https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=4945666.

Sanahuja & Sandoval 2019, La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”, Fundación Carolina, Madrid.

Sanahuja & Schünemann 2012, "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda." in Construcción de la paz,

seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores, ed. Editorial Complutense, ICEI, Madrid, pp. 17–71.

Sanahuja & Verdes-Montenegro 2018, Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España, Manuela Mesa.

Sandler, T. 2004, Global collective action, 1. publ. ed, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Sandler, T. 2003, "Demand and Institutions for regional public goods " in Regional Public Goods: From Theory to Practice, eds. A. Estevadeordal, B. Frantz & T.R. Nguyen, Inter-American Development Bank, Washington, DC, pp. 11–31.

Schendelen, R.v. 2010, More Machiavelli in Brussels, 3., fully updated and rev. ed. edn, Amsterdam Univ. Press, Amsterdam.

Schon, D. & Rein, M. 1994, Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies.

Schramm, L. & Wessels, W. 2023, "The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic", Journal of European Integration, vol. 45, no. 2, pp. 257–273.

Schuman 1950, Déclaration Schuman - 70 years of solidarity.

SEAE 2023, High Representative/Vice-President Josep Borrell concludes visit to Colombia, https://www.youtube.com/watch?v=2xFAodDts6U.

SEAE 2016, Statement by High Representative Mogherini on the adoption by the Colombian Congress of the Final Agreement between the government of Colombia and the FARC-EP.

SEAE & Comisión Europea 2017, Multiannual Indicative Programme MIP 2014-2017 Colombia.

Secretario General, O. 1992, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping.

Seo, S.N. 2016, "A theory of global public goods and their provisions", Journal of public affairs, vol. 16, no. 4, pp. 394–405.

Shaffer, G. 2012, "International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World", European journal of international law, vol. 23, no. 3, pp. 669–693.

Shanahan, E., Jones, M., Mcbeth, M. & Radaelli, C. 2017, "The Narrative Policy Framework" in The Theories of the Policy Process, eds. Sabatier & Weible, Routledge, pp. 173–213.

SIPRI 2022, Trends in World Military Expenditure 2021.

Smet, M. 2004, Pregunta escrita E-0235/04 a la Comisión.

Stallone, K. & Zulver, J.M. 2024, "The gendered risks of defending rights in armed conflict: Evidence from Colombia", Journal of Peace Research.

Stiglitz, J.E. 1989, "Markets, Market Failures, and Development", The American Economic Review, vol. 79, no. 2, pp. 197–203.

Strange, S. 1976, "The Study of Transnational Relations", International affairs (London), vol. 52, no. 3, pp. 333–345.

Strange, S. 1975, "What Is Economic Power, and Who Has It?", International Journal, vol. 30, no. 2, pp. 207–224.

Szewczyk, B.M.J. 2021, Europe's Grand Strategy: Navigating a New World Order, 1st edn, Springer International Publishing, Cham.

Taquechel 2013, "Aprendiendo de la experiencia del Programa ALBAN para mejorar la cooperación en materia de educación superior entre la Unión Europea y América Latina", vol. 21, no. 1, pp. 286–311.

Tassara, C. 2019, "La cooperación internacional de la Unión Europea en Colombia. Buenas prácticas y lecciones aprendidas" in Colombia y la Unión Europea: una asociación cada vez más estrecha, eds. Tremolada Álvarez, Tassara & Costa, Bogotá, pp. 79–140.

Tassara, C. 2000, "La sfida delle crisi complesse nella cooperazione internazionale, Il ruolo delle ONG e la partnership tra istituzioni e società civile", CISP, COOPI, COSV, INTERSOS, MOVIMONDO-Molisv, Roma, 23/05/2000.

Tassara, C. & Prandi, S. 2016, "Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROSOCIAL en Colombia", Opera (Bogotá, Colombia), , no. 18, pp. 61–83.

Tassara & Hernández 2018, Dimensión temporal del gasto público: reflexiones sobre Colombia y la Unión Europea. disponible: https://www.ofiscal.org/post/2018/08/10/dimensión-temporal-del-gasto-público-reflexiones-sobre-colombia-y-la-unión-europea.

The Economist 2022, "Gun and Butter", The Economist, vol. 443, no. 9393, pp. 66.

Tickner, A.B. 2007, "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", Colombia internacional, , no. 65, pp. 90–111.

Tocci, N. 2017, Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World, 1st edn, Springer International Publishing, Cham.

Tocci, N. 2016, "The making of the EU Global Strategy", Contemporary security policy, vol. 37, no. 3, pp. 461–472.

Trifu, L.A. 2018, "Reflexiones sobre la paz positiva. Un diálogo con la paz imperfecta", Revista de paz y conflictos, vol. 11, no. 1, pp. 29–59.

Trujillo Currea, A.M. 2012, "La internacionalización del conflicto colombiano hacia Ecuador en la primera decada del siglo XXI. Una lectura a partir de las estrategias del Estado y de las FARC", Papel político (Bogotá, Colombia: 1995), vol. 17, no. 2, pp. 577–620.

U.S. Department of State 2015, Remarks Announcing the New Special Envoy for the Colombian Peace Process Bernie Aronson.

Ubaque Mozo, S., García Perilla, J.C. & Arias Henao, D.P. 2022, "La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo. Análisis en el ámbito local en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016", Estudios políticos (Medellín, Colombia), no. 65, pp. 272–300.

Udrescu, M. & Le Bussy, O. 2023, La voix du Parlement porte hors de l'Union, 140th edn, Bruxelles, Belgique.

UE 2003, European Security Strategy.

UNED 2008, Laboratorios de Paz en Colombia, https://www.youtube.com/watch?v=ajxtC_elJ_0.

Unión Europea 2021, Republic of Colombia Multi-annual Indicative Programme 2021-2027.

Unión Europea 2020, Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024.

Unión Europea 2018, "Joint EU Questionnaire to Member States Part II - Information on Policy Coherence for Development".

Unión Europea 2017, El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo «Nuestro Mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro».

Unión Europea 2016, Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte.

Unión Europea 2015, "Declaración de Bruselas «Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos»", Cumbre UE-CELAC Bruselas, 10-11/06/2015.

Unión Europea 2012a, Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Unión Europea 2012b, Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea.

Unión Europea & República de Colombia 2021, Memorando de Entendimiento entre la República de Colombia y la Unión Europea sobre una agenda de

cooperación y diálogo político y sectorial reforzado para la próxima década, New York.

Valencia, I.H. & Sinisterra-Ossa, L. 2020, "Orden social y violencia en Buenaventura: entre el outsourcing criminal y la construcción de paz desde abajo", CS (Universidad Icesi. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales), , no. 32, pp. 103–129.

Valles, M.S. 1997, "Técnicas cualitativas de investigación social, Reflexión metodológica y práctica profesional", ed. M.S. Valles, Síntesis, Madrid.

Velez-Torres, Gough, Piccolino, Larrea-Mejía & Orihuela 2022, "“Fests of Vests”: The Politics of Participation in Neoliberal Peacebuilding in Colombia", Antipode, vol. 54, no. 2, pp. 586–607.

Verola, N. 2022, "The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon" in The Foreign Policy of the European Union, ed. F. Bindi, 2nd edn, Brookings Institution Press, pp. 59–72.

Vranckx 2005, "European policies on Colombia", IPIS background.

Wadhwa & Prydz 2019, Classifying countries by income. disponible: https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html.

Walt, S.M. 1991, "The Renaissance of Security Studies", International Studies Quarterly, vol. 35, no. 2, pp. 211–239.

Waltz, K. 2001, Man, the State, and War, REV - Revised, 2 edn, Columbia University Press, New York.

Werner & Wegrich 2007, "Theories of Policy Cycle" in Handbook of Public Policy Analysis, ed. Ficher, pp. 43–63.

Wilkinson, P. 2010, "Terrorism" in The Routledge Handbook of Security StudiesNew York, pp. 129–139.

Wivel, A. 2019, Security Dilemma. disponible: https://www.britannica.com/topic/security-dilemma. [2022, 9 September].

Wohlforh, W. 2010, "Realism and security studies" in The Routledge Handbook of Security Studies, eds. M. Duun Cavelty & V. Mauer, New York, pp. 9–21.

Wulf, C. 2020, "Peace - Violence, Alterity, Sustainable Development", SSRN Electronic Journal.

Zerbe, N. 2019, United Nations Peacekeeping.

Bibliografía exclusivamente en las notas

ACP Council of Ministers 1996, "The Second ACP-EEC Convention signed at Lomé on 31 October 1979 and related documents", *Publications Office*.

Amadeo, K. 2021, *Doha Round of Trade Talk the Real Reason Why It Failed*.

Cairo, H., Oslender, U., Piazzini Suárez, C.E., Ríos, J., Koopman, S., Montoya Arango, V., Rodríguez Muñoz, F.B. & Zambrano Quintero, L. 2018, ""Territorial Peace": The Emergence of a Concept in Colombia's Peace Negotiations", *Geopolitics,* vol. 23, no. 2, pp. 464–488

Comunidad Económica Europea 1963, *Convention de Yaounde*, Convention d'association.

Conseil des Communautés européennes 1970, *Décision du Conseil portant conclusion de la convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté*.

Conseil des Communautés européennes 1996, *Convention ACP - CEE de Lomé signée le 28 février 1975 et documents connexes*.

Conseil des ministres, A. & Conseil européen 1990, *Troisième convention ACP-CEE signée à Lomé le 8 décembre 1984 et documents connexes*.

Consejo Europeo 2002, *Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

OCDE 2018, *Peer Reviews: European Union*.

Rostow, W.W. 1959, *The stages of economic growth,* 2. ed. edn, Univ. Press, Cambridge.

Sanahuja 2019b, "La Agenda 2030, la UE e Iberoamérica: estrategias de cooperación para un "desarrollo en transición"", *Pensamiento iberoamericano,* , no. 7, pp. 24–37.

Organización Mundial del Comercio, (. 2022b, *, La Ronda Uruguay*. disponible: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm [2022, 14/08/].

UNCTAD 2022, *World Investment Report 2022*, United Nations Publications, New York.

Asamblea General, O. 2005, *Resolución 60/180 La Comisión de Consolidación de la Paz*.

Consejo de Seguridad, O. 2005, *Resolución 1645*.

Fergusson, I.F. 2011, *World Trade Organization Negotiations: The Doha Development Agenda*, Congressional Research Service.

Naciones Unidas 2015a, *Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)*.

Naciones Unidas 2015b, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*, New York.

My House of European History 2020b, *How the European commission works,* European Parliament in Bruxelles.

Organización Mundial del Comercio, 2022a, *The GATT years: from Havana to Marrakesh*. disponible: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm [2022, 14/08/].

Consejo Europeo 2016, *Informal meeting at 27 - Brussels, 29 June 2016 - Informal meeting at 27*, Brussels.

Lista de abreviaturas

- AA - Acuerdos de Asociación
- AAE - Acuerdos de Asociación Económica
- ACP - África, Caribe y Pacífico
- ADLC - Acuerdos de Libre Comercio
- AED - Agencia Europea de Defensa
- AGCED - Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
- AH - Ayuda Humanitaria
- ALC - América Latina y el Caribe
- AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo
- AR/VP - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea
- ASEAN - Asociación de Naciones del Sureste Asiático
- ASOPRAGAN - Asociación de Productores Agrícolas y Ganaderos del Atlántico
- BEI - Banco Europeo de Inversiones
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo
- BM - Banco Mundial
- BP - Bien público
- BPG - Bien público global
- BPR - Bien público regional
- CAN - Comunidad Andina
- CELAC - Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños
- CODEV - Grupo de Trabajo del Consejo sobre Cooperación al Desarrollo
- COREPER - Comité de Representantes Permanentes
- CPDS - Coherencia de Políticas para el Desarrollo
- CPE - Cooperación Política Europea
- CSS - Cooperación Sur-Sur
- DG - Dirección General
- DG DEFIS - Dirección General de Defensa de la Comisión Europea
- DG DEVCO - Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
- DG HOME - Dirección General de Migración y Asuntos de Interior
- DG INTPA - Dirección General de Asociaciones Internacionales
- EACEA - Agencia de la Comisión Agencia Ejecutiva de Educación, Audiovisual y Cultura

- ECHO - Dirección General de Operaciones de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la UE
- EES - Estrategia Europea de Seguridad
- EL PAcCTO - Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado
- EUGS - Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FARC-EP - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejercito Popular.
- FED - Fondo Europeo de Desarrollo
- FEP - Fondo Europeo para la Paz,
- FIIAPP - Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
- FIP - Fondo de Inversión para la Paz
- FMI - Fondo Monetario Internacional
- HIPC - Heavily Indebted Poor Countries
- ICD - Instrumento de Cooperación al Desarrollo
- IcSP - Instrumento Estabilidad y la Paz
- IDH - Índice de Desarrollo Humano
- IED - Inversión Extranjera Directa,
- IEP - Institute for Economics & Peace
- INTERPOL - Organización Internacional de Policía
- IPA II - Ayuda Preadhesión
- IPG - Índice de Paz Global
- JAC - Juntas de Acción Comunal
- MPEs - Miembros del Parlamento Europeos
- MERCOSUR - Mercado Común del Sur
- MFP - Marco Financiero Plurianual
- NDICI - Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
- NEAR - Dirección General de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
- OACPS (Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio
- ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OIT - Organización Internacional del Trabajo

- OMC - Organización Mundial del Comercio
- OMS - Organización Mundial de la Salud
- ONG - Organizaciones No gubernamentales
- ONU - Naciones Unidas
- OTAN - Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PCC - Política Comercial Común
- PCDE - Política de Cooperación al Desarrollo de la UE
- PCSD - Política Común de Seguridad y Defensa
- PDTs - Ruta Planes Desarrollo Territoriales
- PESC - Política Exterior y de Seguridad Común
- PIB - Producto Interior Bruto
- PMA - Países Menos Adelantados
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PRM - Países de Renta Media
- PSND - Política de Seguridad Nacional y Defensa
- R2P - Responsabilidad de Proteger
- RRI - Reforma Rural integral
- RRII - Relaciones Internacionales
- SEAE - Servicio Europeo de Acción Exterior
- SICA - Comunidad de Estados de América Central
- SIPRI - Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz
- SPG - Sistema de Preferencias Generalizadas
- TEA - Todo menos armas
- TER - Teorías de la Elección Racional
- TFUE - Tratado de Funcionamiento de la UE
- TUE - Tratado Único Europeo
- UE - Unión Europea
- UEO - Unión Europea Occidental
- UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia

Índice de gráficos y tablas

- *Gráfico n.º 1. Proceso de elaboración documentos oficiales de la UE sobre Colombia: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 2. Análisis de los factores que explican el posicionamiento de la UE en Colombia: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 3. Criterios selección entrevistas: Gorden (1975).*
- *Gráfico n.º 4 – Modelo de causalidad de Princen: Princen (2009: 36).*
- *Gráfico n.º 5 - Diferencia entre lo deseable y lo factible aplicada a estrategias de la UE: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 6 - Elementos que contribuyen a la paz positiva: Institute for Economics and Peace 2022.*
- *Gráfico n.º 7 - Gastos militares de los quince países del mundo que invierten más en porcentaje: SIPRI 2022.*
- *Gráfico n.º 8 - Total de flujos oficiales y privados en millones de dólares de Estados Unidos., 1990 – 2022 – Fuente OECD 2024.*
- *Gráfico n.º 9 – Dimensiones de la acción exterior: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 10 – Presupuesto destinado a ayuda humanitaria por región: Comisión Europea DG ECHO 2024 P.101.*
- *Gráfico n.º 11 - Causas del conflicto armado colombiano per la UE: elaboración propia a partir de la estrategia país de la Comisión Europea, 2007.*
- *Gráfico n.º 12 - Ejes Laboratorios de Paz: UNED 2008.*
- *Gráfico n.º 13 - Comparación fondos para ALC y Colombia MFP 2014-2020: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 14 - Plan de acción de la UE en Colombia. Fuente: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 15 - Beneficiarios proyectos FEP. Fuente: elaboración propia con datos FEP 2024.*
- *Gráfico n.º 16 - MFP 2021-2027: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.*
- *Gráfico n.º 17 -Intervención por invitación, principios de la década de 2000: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 18 -Intervención por invitación, 2012-2016: elaboración propia.*
- *Gráfico n.º 19 -IED en ALC y Colombia: BM.*
- *Gráfico n.º 20 - IED por país en Colombia: Abreo et Al (2023: 3),*

- *Gráfico n.º 21 - Cantidad global de cocaína confiscada por regiones: Agencia de Drogas de la UE*
- *Gráfico n.º 22 - Cantidad de cocaína confiscada por país latinoamericano: Agencia de Drogas de la UE*
- *Gráfico n.º 23 - Puertos de embarque de cocaína en América Latina: Agencia de Drogas de la UE*
- *Gráfico n.º 24 - Realismo estratégico y posicionamiento basado en los valores diagrama de Sankey*
- *Gráfico n.º 25 - Disposición técnica y juicio de valor por institución europea: elaboración propia*
- *Gráfico n.º 26 – Trames analizados en los documentos oficiales: elaboración propia*

- *Tabla n.º 1. - Problema, frames y documentos analizados en Atlas.it: elaboración propia.*
- *Tabla n.º 2. - Dimensiones de la violencia: Galtung 1990.*
- *Tabla n.º 3. – Componentes de la Agenda 2030: ONU 2015.*
- *Tabla n.º 4. – Beneficios del sistema SPG+ y SPG: Anexos II, III y IV del Reglamento (UE) 978/2012 sobre el SPG.*
- *Tabla n.º 5. – Estrategia europea de lucha al terrorismo: Comisión Europea, 2020ª.*
- *Tabla n.º 6. - Enfoque europeo y estadounidense en Colombia primeros años 2000: elaboración propia.*
- *Tabla n.º 7. - Problematización del conflicto colombiano y enfoque correspondiente: elaboración propia.*
- *Tabla n.º 8. Acompañamiento internacional Acuerdo de Paz 2016, fuente FARC-EP Gobierno Colombiano. Fuente: Acuerdo de Paz 2016.*
- *Tabla n.º 9. – Nuevos Territorios de Paz Madridejos Ornilla, Salinas Coy, 2018.*
- *Tabla n.º 10 - MFP 2014-2020: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.*
- *Tabla n.º 11 – Gasto efectivo del MFP 2014-2020 para Colombia y ALC: elaboración propria con datos informes de evaluación de la PCDE.*
- *Tabla n.º 12 – Pilares del FEP: Delegación UE en Colombia.*
- *Tabla n.º 13 – Disposición técnica y juicio de valor: elaboración propia.*

Anexos

ANEXO n.º 1 Documentos oficiales y catalogación

N.	Año	Documento oficial	Frames	Juicio Valor (JV) / Disposición Técnica (DT)
1	2001	E-2237/01 - Pregunta Escrita De Caroline Lucas (Verts/ALE) al Consejo	Derechos humanos; Proceso de paz; Sociedad civil	JV
2	2001	Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre el acuerdo humanitario entre Colombia y las FARC - P-110/01	Proceso de paz	JV
3	2001	Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia - B5-0087/2001	Cultivos ilícitos, Plan Colombia, Derechos humanos, Acceso a la tierra; Sociedad civil; Proceso de paz	JV
4	2001	Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre el proceso de paz en Colombia - P10-01	Derechos humanos,	JV
5	2001	Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, de condena del asesinato de la Sra. Araujo Noguera, ex ministra de Cultura de Colombia - P 159/01	Derechos humanos,	JV
6	2001	Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre el proceso de paz en Colombia - P 184/01	Derechos humanos; Conflicto colombiano; Paramilitarismo; Proceso de paz, Cultivos ilícitos; Naciones Unidas en Colombia	JV
7	2001	E-2238/01 Pregunta Escrita de Caroline Lucas (Verts/ALE) a la Comisión	Derechos humanos; cultivos ilicitos; Sociedad civil	JV
8	2001	P135/01 - Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre la creciente violencia en Colombia	Derechos humanos, Naciones	JV

			Unidas en Colombia,	
9	2002	Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la ruptura del proceso de paz en Colombia - P 19/02	FARC, Proceso de paz	JV
10	2003	Decisión de la Comisión por la que se suspende el procedimiento de investigación relativo a los obstáculos para el comercio, consistentes en ciertas prácticas comerciales ejercidas por la República de Colombia en relación con las importaciones de vehículos de motor - 2003/421/CE	Comercio	DT
11	2004	Pregunta Escrita de Miet Smet (PPE-DE) a la Comisión E-0235/04	Derechos Humanos	JV
12	2007	Documento de Estrategia Nacional de Colombia 2007-2013 de la Comisión Europea - 2007/484	Derechos humanos; Proceso de paz; Cultivos ilicitos; Accesso a la tierra; Negociación de la paz; Sociedad civil; Naciones Unidas en Colombia	DT, JV
13	2007	1050/2007 - Reglamento (Ce) De La Comisión por el que se inscriben ciertas denominaciones en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas	Comercio	DT
14	2010	Decisión del Consejo relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo de Ginebra sobre el comercio de bananos - 2010/314/UE	Comercio	DT
15	2011	Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de Ginebra sobre el comercio de bananos - 2011/194/UE	Comercio	DT
16	2012	Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la UE - 2012/C 137/03	FARC	DT
17	2012	Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión, y a la aplicación provisional del Acuerdo comercial -2012/735/UE	Comercio	DT
18	2012	Resolución del Parlamento Europeo sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina - P7TA (2012)0235	Comercio; Medio ambiente	DT
19	2012	Resolución del Parlamento Europeo sobre el Acuerdo Comercial - 2012/2628(RSP)	Comercio; Derechos	JV

			humanos; Sociedad civil	
20	2012	Aplicación de la cláusula de salvaguardia bilateral y del mecanismo de estabiliza ción para el banano del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú - P7_TA (2012)0347	Derechos humanos; Funcionamien to Acuerdo comercial	JV, DT
21	2012	Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se determina que la suspensión temporal del arancel aduanero preferencial establecido en el marco del mecanismo de estabilización para el banano del Acuerdo comercial no es apropiada para las importaciones de plátanos (bananas) originarios del Perú para el año 2013 - 2013/783/UE	Comercio	DT
22	2013	Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica la cláusula bilateral de salvaguardia y el mecanismo de estabilización para el banano del Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra - 19/2013	Derechos humanos; Comercio	JV, DT
23	2013	Reglamento de Ejecución (Ue) De La Comisión - 404/2013 -	Funcionamien to Acuerdo Comercial	DT
24	2003	Reglamento de Ejecución (Ue) de La Comisión relativo a las excepciones de las reglas de origen que establece el anexo II del Acuerdo comercial que se aplican dentro de contingentes de determinados productos procedentes de Colombia - 740/2013 -	Funcionamien to Acuerdo Comercial	DT
25	2013	Reglamento de Ejecución de la Comisión relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios de la Unión para los productos agrícolas originarios de Colombia - 741/2013 -	Funcionamien to Acuerdo Comercial	DT
26	2013	Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con vistas a la celebración de acuerdos de exención de visado para estancias de corta duración - 11.3.2015 COM(2015) 119 final -	Visa	JC, DT
27	2013	Decisiones Decisión Del Consejo sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Comercio - 2014/277/UE -	Funcionamien to Acuerdo Comercial	DT
28	2014	Decisión Del Comité De Comercio Ue-Colombia-Perú sobre la adopción de las Reglas de Procedimiento para el Grupo de Expertos en Comercio y Desarrollo Sostenible - 4/2014 -	Comercio	DT
29	2014	Decisión Del Comité De Comercio UE-Colombia-Perú sobre el establecimiento de las listas de árbitros - 3/2014	Funcionamien to Acuerdo Comercial	DT
30	2014	Decisión del Consejo relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las	Acción Conjunta en operación y	DT

		operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea - 2014/538/PESC	gestión de crisis	
31	2014	Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, y a la aplicación provisional del Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea - 2015/1277		DT
32	2014	Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se determina que la suspensión temporal del arancel aduanero preferencial establecido en el marco del mecanismo de estabilización para el banano del Acuerdo comercial - 2014/926/UE -	Comercio	DT
33	2014	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el cumplimiento por parte de Colombia de los criterios pertinentes con vistas a la negociación de un acuerdo de exención de visados entre la Unión Europea y Colombia - SWD (2014) 329 final -	Visa; Cultivos ilícitos; FARC	DT
34	2014	Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participa ción de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea - L-251/8 -	Acción Conjunta en operación y gestión de crisis	DT
35	2015	Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial para tener en cuenta la Adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea - L-204/3	Funcionamien to Acuerdo comercial	DT
36	2015	Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia sobre exención de visados para estancias de corta duración - 2015/2399 –	Funcionamien to Acuerdo Comercial	DT
37	2015	Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se determina que la suspensión temporal del arancel aduanero preferencial establecido en el marco del mecanismo de estabilización para el banano del Acuerdo comercial y en el marco del mecanismo de estabilización para el banano - 2015/2329 -	Funcionamien to Acuerdo Comercial	DT
38	2015	Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia sobre exención de visados para estancias de corta duración	Visa	DT
39	2016	Resolución del Parlamento Europeo en apoyo al proceso de paz en Colombia - 2018/C 011/07 -	Proceso de paz; Acceso a la tierra; Derechos humanos;	JV

			Negociación de paz	
40	2016	Declaración de Lisboa de los Copresidentes de la Asamblea Parlamentaria euro-Latinoamericana (EuroLat)	Derechos humanos; Proceso de paz	JV
41	2016	Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, del Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea - 2017/668 -		DT
42	2016	Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia sobre exención de visados para estancias de corta duración - 2016/1743	Visa	DT
43	2016	Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión, y a la aplicación provisional del Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial para tener en cuenta la adhesión de Ecuador - 2016/2369	Funcionamiento Acuerdo comercial	DT
44	2016	Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se determina que la suspensión temporal del arancel aduanero preferencial establecido en el marco del mecanismo de estabilización para el banano del Acuerdo comercial - 2016/2100	Comercio	DT
45	2016	Protocolo de adhesión del Acuerdo comercial		DT
46	2017	Reglamento de Ejecución de la Comisión relativo a las excepciones a las normas de origen establecidas en el anexo II del Acuerdo comercial - 2017/120 -		DT
47	2017	Actos preparatorios Parlamento Europeo - Cláusula bilateral de salvaguardia y mecanismo de estabilización para el banano del Acuerdo comercial UE Colombia y Perú - P8_TA (2017)0014 -		DT
48	2017	Decisión del Consejo Europeo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Comercio con respecto a la modificación del anexo XII del Acuerdo comercial - 2017/2105	Funcionamiento Acuerdo comercial	DT
49	2017	Decisión del Comité de Comercio por la que se modifica el apéndice 1 del anexo XII («Contratación pública») del Acuerdo Comercial - 1/2017	Funcionamiento Acuerdo comercial	DT
50	2017	Decisión del Consejo Europeo por la que se autoriza a Austria y a Rumanía a aceptar, en interés de la Unión Europea, la adhesión de Panamá, Uruguay, Colombia y El Salvador al Convenio de La Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores - 2017/2464	Derechos humanos	DT
51	2018	Resolución del Parlamento Europeo sobre la crisis migratoria y la situación humanitaria en Venezuela y sus fronteras terrestres con Colombia y Brasil - P8_TA (2018)0313 -	Naciones Unidas en Colombia; Derechos	JV

			humanos; Migración	
52	2018	Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú - P8_TA (2019)0031	Comercio; Proceso de paz; Derechos humanos	DT, JV
53	2018	Decisión de la Comisión por la que se aprueba, en nombre de la Unión Europea, la modificación del apéndice 1 del anexo XIII del Acuerdo comercial - 2018/1733		DT
54	2019	Acuerdos Internacionales Decisión Del Consejo relativa a la celebración de los Acuerdos correspondientes con arreglo al artículo XXI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taiwán chino), Colombia, Cuba, Ecuador, Hong Kong (China), India, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Filipinas, Suiza y los Estados Unidos, relativos a los ajustes compensatorios necesarios que resultan de la adhesión de Chequia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia a la Unión Europea - 2019/485		DT
55	2020	Decisión de la Comisión por la que se aprueba, en nombre de la Unión Europea, la modificación del apéndice 1 del anexo XIII del Acuerdo comercial - 2020/1301		DT
56	2020	Decisión Comisión Asunto M.10007 - Telefónica / Banco Bilbao Vizcaya Argentaria / Movistar Money Colombia JV Decisión de la Comisión		DT
57	2020	Decisión del Comité de Comercio por la que se modifica el Apéndice 1 del Anexo XIII del Acuerdo comercial - 1/2020		DT
58	2020	No oposición a una concentración notificada (Asunto M.10007 — Telefónica/Banco Bilbao Vizcaya Argentaria/Movistar Money Colombia JV) (2020/C 424/02)		DT
59	2020	Comunicación – Consulta Pública - Indicaciones geográficas de Colombia y Perú que deben protegerse como indicaciones geográficas en la Unión Europea 2020/C 56/13	Comercio	DT
60	2021	Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Comercio con respecto a la modificación del apéndice 1 del anexo XII (Contratación pública) del Acuerdo - COM (2021) 27 final 2021/0014 (NLE)	Comercio; Funcionamiento Acuerdo comercial	DT
61	2021	Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de Comercio creado por el Acuerdo comercial - 2021/326		DT

62	2021	Informe de ejecución sobre los fondos fiduciarios de la UE y el mecanismo para los refugiados en Turquía Resolución del Parlamento Europeo - 9_TA (2021)0411	Fondo Europeo para la Paz	DT
63	2021	Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Comercio del Acuerdo Comercial - COM (2021) 173 final	Funcionamiento Acuerdo Comercial	DT
64	2021	Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Comercio del Acuerdo Comercial - COM (2021) 173 final - 2021/0092 (NLE)	Naciones Unidas en Colombia; Proceso de paz: Sociedad civil; Fondo europeo para la Paz; Acceso a la tierra; Derechos Humanos; Cultivos Ilícitos	JV
65	2021	Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Comercio del Acuerdo Comercial - COM (2021) 173 final 2021/0092 (NLE) -		DT
66	2021	Decisión del Comité De Comercio UE-Colombia-Perú-Ecuador por la que se modifica el apéndice 1 del anexo XII (Contratación pública) del Acuerdo comercial – 1/2021	Funcionamiento Acuerdo Comercial	DT
67	2021	Decisión de la Comisión con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), del Reglamento del Consejo Case M.10279 – TFS / MITSUI / MAF		DT
68	2021	Notificación previa de una concentración (Asunto M.10279 - TFS/Mitsui/MAF Colombia)		DT
69		Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el seno del Comité de Comercio - COM (2021) 484 final - 2021/0277 (NLE)	Funcionamiento Acuerdo Comercial	DT
70	2021	Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Comercio - 2021/1939	Funcionamiento Acuerdo Comercial	DT
71	2021	Programa Indicativo Plurianual 2021-2027	Derechos humanos; Proceso de paz; Cultivos Ilícitos; Sociedad civil; Medio ambiente; Migración	DT, JV

72	2021	Decisión del Comité de Comercio UE-Colombia-Perú-Ecuador por la que se modifican las Decisiones n.o 1/2014, n.o 2/2014, n.o 3/2014, n.o 4/2014 y n.o 5/2014, para tener en cuenta la adhesión de Ecuador al Acuerdo Comercial y actualizar las listas de árbitros y expertos en Comercio y Desarrollo Sostenible - 2/2021	Comercio	DT
73	2021	Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2021, sobre el quinto aniversario del Acuerdo de Paz en Colombia - P9_TA (2021)0160 -	Acción Conjunta en operación y gestión de crisis; Derechos humanos; Naciones Unidas en Colombia; Acceso a la tierra; Fondo Europeo para la Paz	JV
N.	**Año**	**Otros documentos oficiales UE sobre Colombia analizados fuera del plazo de la investigación Documento oficial**		
74	1984	Reglamento CEE del Consejo relativo a la celebración del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros - Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela - por otra parte - n.º 1591 / 84		
75	1985	Reglamento CEE del Consejo relativo a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Colombia sobre el comercio de productos textiles n.º 3829 / 85		
76	1999	Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea y de los Estados asociados sobre el inicio de las conversaciones de paz en Colombia - 5018/99 (Presse 1) p 1/99		
77	2000	Pregunta Escrita de Vitaliano Gemelli (PPE-DE) a la Comisión - E-3198/00		
78	2000	Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea en la segunda reunión del grupo de apoyo al proceso de paz en Colombia 12474/00 (Presse 397) P 163/00		
79	2000	Pregunta Escrita de Avril Doyle (PPE-DE) a la Comisión E-3536/00		
80	2022	Recomendación de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2021/1345 en lo que respecta a la apertura de negociaciones con Colombia y México con vistas a la celebración de acuerdos sobre el comercio de productos ecológicos COM (2022) 464 final		
81	2023	Declaración de la Cumbre UE-CELAC 2023		
82	2023	Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión Resumen Ejecutivo De La Evaluación del impacto del Acuerdo comercial {SWD (2023) 327 final}		
83	2023	Comunicado conjunto del IX Diálogo Político de Alto Nivel Colombia – Unión Europea		
84	2023	Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo - Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe - JOIN (2023) 17 final		

ANEXO n.º 2 Informes Cooperación utilizados para elaborar suporte económico de la UE en Colombia

Año referencia	Título Informes Cooperación
2007	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2008
2008	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2009
2009	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2010
2010	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2011
2011	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2012
2012	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2013
2013	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2014
2014	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2015
2015	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2016
2016	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2017
2017	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2018
2018	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2019
2019	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2020
2020	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2021
2021	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2022
2022	Informe anual sobre la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea 2023

ANEXO n.º 3 Entrevistas en profundidad no estructuradas

Fecha	Lugar	Cargo	Institución
8/05/2022	Luxemburgo	Funcionario SEAE	SEAE
31/05/2022	Madrid / Online	Directora programa de cooperación en Colombia	UCM
15/06/2022	Madrid / Online	Asesor en asuntos políticos de la UE - AR/VP	SEAE
30/11/2022	Madrid / Online	Académica experta de acción exterior de la UE	UCM
09/12/2022	Bruselas	Participante en Programas Internacionales en Colombia	Sociedad Civil
27/10/2023	Bruselas	Miembro Parlamento Europeo	Parlamento Europeo
07/01/2024	Bruselas	Jefe de departamento	Comisión Europea / Delegación UE en Colombia
10/01/2024	Bruselas	Diplomático UE	SEAE