

**ANÁLISIS DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
ENTRE EL GOBIERNO COLOMBIANO Y EL PNUD PARA EL  
CUMPLIMIENTO DE LOS ODM EN MATERIA DE POBREZA. CASO DE  
ESTUDIO: DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ Y MUNICIPIO DE QUIBDÓ  
(2009-2012)**

**RAFAEL CASALLAS ARCINIEGAS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2014**

Análisis de las Relaciones de Cooperación Internacional entre el gobierno colombiano y el  
PNUD para el cumplimiento de los ODM en materia de pobreza. Caso de estudio:  
Departamento del Chocó y Municipio de Quibdó (2009-2012)

Monografía

Presentada como requisito para optar al título de Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

Presentada por:

Rafael Casallas Arciniegas

Dirigida por:

Luz Helena Abello Uribe

Semestre II, 2014

## **AGRADECIMIENTOS**

*Gracias totales!!!*

## RESUMEN

*El problema de la superación de la pobreza extrema esta incluido dentro de los temas prioritarios de la agenda internacional de desarrollo. En este sentido su importancia ha tomado mas fuerza desde que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio bajo el auspicio de las Naciones Unidas, en donde el objetivo número uno, es la abolición de la pobreza extrema en el mundo.*

*Es así, como el gobierno colombiano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se empoderan de los instrumentos y escenarios establecidos por la Comunidad Internacional, como la Declaración de París, sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del año 2005, para generar relaciones de cooperación con los compromisos establecidos en el marco del desarrollo sostenible desde lo local en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó entre el 2009 a 2012.*

### **Palabras Clave**

*Pobreza extrema, Ayuda Oficial al Desarrollo, Interdependencia, Regímenes Internacional, Quibdó y desarrollo.*

## ABSTRACT

*The problem of the overcoming of the extreme this poverty included inside the priority topics of the international agenda of development. In this respect his importance has taken mas force since there were established the Aims of Development of the Millennium under the patronage of the United Nations, where the objective number one, it is the abolition of the extreme poverty in the world.*

*It is like that, the Colombian government and the Program of the United Nations for the Development empowered of the instruments and scenes established by the International Community, as the Declaration of Paris, on the Efficiency of the Help to the Development of the year 2005, to generate relations of cooperation with the commitments established in the frame of the sustainable development from the local thing in Quibdó's municipality of Chocó between 2009 2012.*

**Key words:**

*Poverty, Official assistance to the development, Interdependence, International Regimes, Quibdó and development*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1 COOPERACION INTERNACIONAL ENTRE PNUD Y EL GOBIERNO COLOMBIANO DESDE EL NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL	3
1.1 Contextualización de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el Ámbito mundial	3
1.2 El PNUD y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de superación de la pobreza	4
1.3 Neoliberalismo Institucional	6
1.4 Interdependencia	7
1.5 Regímenes Internacionales	8
1.6 Análisis de las relaciones de cooperación entre Colombia y PNUD	10
2. EL MARCO DE COOPERACIÓN DE COLOMBIA Y EL PAPEL DEL PNUD	14
2.1 Actuación del PNUD en Colombia	16
2.2 El PNUD a la luz de los ODM en Colombia	19
2.3 Caso del Municipio del Quibdó, Departamento del Chocó	21
3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL CHOCÓ	23
3.1 Programa Conjunto Quibdó y otros programas en la región.	27
3.2 La aplicación de los principios de la Declaración de París : Alineación, Apropiación, Armonización Mutua Responsabilidad	30
3.3 Análisis desde la Teoría del Neoliberalismo Institucional	31
4. CONCLUSIONES	34

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 1. Documento Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad
- Anexo 2. Documento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2014 (MANUD) CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014, “PROSPERIDAD PARA TODOS”
- Anexo 3. Documento Programa de las Naciones Unidas para el Colombia:  
Documento de Programa de País para Colombia 2008-2011

## LISTA DE SIGLAS

ABC	Atención Basada en Comunidad
ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DECTI	División Especial de Cooperación Técnica Internacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DP	Declaración de París
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PC	Programa Conjunto
PEC	Programa Especial de Cooperación
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund

## INTRODUCCIÓN

La situación de pobreza que se registra en algunas regiones específicas de los países de América Latina es un hecho que está afectando el equilibrio interno y la equidad social de los países, fenómeno que ha despertado el interés de la Comunidad Internacional y convocado el apoyo de los gobiernos y organismos multilaterales a través de acciones de cooperación como mecanismo para dar solución al problema.

Esta investigación tiene como propósito describir y explicar las relaciones de cooperación entre el Gobierno Colombiano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) encaminada a la consecución del Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio-Superación de la Pobreza Extrema en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó.

En este orden de ideas, se parte de la tesis de que las relaciones internacionales y de cooperación entre los actores del sistema internacional están marcadas por una condición de interdependencia. La base teórica de este trabajo está planteada a través del enfoque básico del liberalismo, en el cuadro de la teoría del Neoliberalismo Institucional de Robert Keohane y Joseph Nye.

Desde la perspectiva de esta teoría de las Relaciones Internacionales, se plantea que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ha sido posible en gran medida por la construcción de mecanismos de concertación y de marcos de comportamiento gubernamental de carácter bilateral y multilateral entre los agentes que conforman el escenario de la cooperación.

Básicamente, los ODM son una responsabilidad de los gobiernos nacionales, quienes los acordaron en el seno de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 dentro del horizonte temporal que abarca hasta el 2015 como plazo por parte de los actores involucrados, para su cumplimiento, y constituyen una de las principales agendas mundiales de la cooperación internacional y el desarrollo.

Asimismo, en la visión de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), los ODM y los acuerdos que se han desligado de éstos, han sido una plataforma de los logros mínimos que deben alcanzarse para desarrollo humano, a través de instrumentos, que

permiten una medición comparativa de un país a otro o de una entidad regional como la del Chocó frente al promedio nacional.

Tanto el Gobierno Colombiano como el PNUD han estructurado una serie de compromisos y planes de acción conjuntos para dar cumplimiento a la superación de la pobreza extrema en el marco de los ODM. El departamento del Chocó y principalmente el municipio de Quibdó, como una de las zonas de Colombia más afectados por la pobreza, principalmente por el conflicto interno vigente en su territorio, donde la migración se ha incrementado exponencialmente y la crisis alimentaria y el desempleo se agudiza, mientras la gobernabilidad está en permanente riesgo por la fragilidad institucional que se evidencia en esta región de Colombia.

En una primera aproximación se aborda el análisis de las relaciones de cooperación que se construyeron entre el Gobierno Colombiano y el PNUD a la luz de los conceptos del Neoliberalismo Institucional de Robert Keohane y Joseph Nye.

El segundo apartado describe la evolución de las relaciones de cooperación internacional entre los actores anteriormente mencionados, en el contexto de los ODM para el municipio de Quibdó, departamento del Chocó entre el periodo 2009-2012.

En un tercer apartado se analiza en qué medida las relaciones de cooperación que se establecieron entre el PNUD y el Gobierno Colombiano en el Municipio de Quibdó, Chocó, contribuyeron a la construcción e implementación de acuerdos y proyectos colectivos para dar cumplimiento del ODM superación de la pobreza extrema para el 2015.

Finalmente, las conclusiones reflejan que estas relaciones de cooperación fueron interdependientes y reguladas entre todos los actores e instrumentos nacionales e internacionales dispuestos, lo que permitió que los avances que se dieron frente a los ODM fueran más representativos que si cada uno de los agentes hubiera actuado de manera independiente.

# **1. COOPERACION INTERNACIONAL ENTRE PNUD Y EL GOBIERNO COLOMBIANO DESDE EL NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL**

En el escenario de las Relaciones Internacionales la Cooperación al Desarrollo ha tenido un papel preponderante, posicionándose como un mecanismo que ha permitido complementar las interacciones que se producen entre los Estados y otros actores transnacionales, y también ha contribuido en el proceso de transferencia de innovaciones en diferentes áreas de la ciencia, la tecnología y el conocimiento a nivel mundial.

## **1.1. Contextualización de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el Ámbito mundial**

En su contexto histórico, la Cooperación al Desarrollo ha modificado sus enfoques, cambiando la visión asistencialista que primó en sus orígenes hacia los años 40 y 50, dentro del proceso de reparación, reconstrucción e indemnización de los efectos post bélicos de la Segunda Guerra Mundial, a través del -Plan Marshall -; con un panorama desarrollista en la década del 60, donde prevaleció el concepto de crecimiento económico e industrialización; lo que se mantuvo en los años 70, introduciendo condicionantes de tipo político – económico – social y ambiental, tendencia que continuó en la década del 80, donde además la Cooperación presentó una propensión selectiva y limitada.

Durante los años noventa y principios del 2000, la Cooperación al Desarrollo se ve influenciada por el proceso de globalización, acompañado del paradigma del desarrollo humano, difundido a través de los distintos informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y mediante la celebración de diversas conferencias internacionales auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Igualmente, dentro de la agenda del desarrollo se va imponiendo el tema de la pobreza.

Entre ellas: Conferencia Mundial Educación para todos (Jomtiem, 1990); Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, o “ I Cumbre de la Tierra”, ( Rio de Janeiro, 1992); Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); III Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); I Convención sobre Desertificación (París, 1994); Cumbre Mundial de Desarrollo social ( Copenhague, 1995); Conferencia sobre la Mujer (Beijing,1995); II Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Estambul, 1996); Cumbre Mundial sobre Alimentación (Roma, 1996); Cumbre Mundial del Clima( Kyoto, 1997). (Tassara 2012, págs. 55-56)

Lo anterior representa un gran avance que marcó el punto de partida de la reconsideración de la pobreza como factor predominante en el escenario de la Cooperación al Desarrollo, ya que para ese momento el mundo se encontraba marcado por la pobreza absoluta “con más de 1300 millones de personas viviendo con menos de un dólar diario” (Edwards 2002, pág.41). Por otro lado, el liderazgo que asumió el Sistema de las Naciones Unidas y los análisis que realizaron las ONG y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conllevaron al posicionamiento del tema en una diversidad de conferencias y cumbres sobre el desarrollo.

## **1.2. El PNUD y los ODM en materia de superación de la pobreza**

En este contexto, el tema de la superación de la pobreza extrema como asunto transnacional, evidencia que cada vez más los actores están entrelazados, con lo cual el Estado como agente soberano e independiente, se erosiona especialmente cuando se abordan temas como el de la pobreza. ( Van Wyk 2002, pág.1)

Como consecuencia, se desencadenó un importante cambio en los paradigmas de la cooperación internacional:

el PNUD publicó el primer informe sobre desarrollo en 1990 y en dicho documento recogió y sistematizó los planteamientos novedosos del desarrollo humano, a partir de las capacidades humanas, entendidas como una vida extensa y sana, la educación, el conocimiento, el acceso a los recursos necesarios para una vida digna y la capacidad y autonomía para participar en sociedad, para garantizar el desarrollo de la humanidad. (Tassara 2011, pág.418)

Posterior a esto, en el año de 1996 la comunidad internacional a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) aprobó el documento *Dando forma al siglo XXI. La contribución de la cooperación al Desarrollo*,

el cual marca un importante consenso mundial sobre la importancia de la lucha contra la pobreza como el objetivo primordial de la cooperación, acuerdo que quedó consagrado en la Declaración del Milenio, suscrita en el marco de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2000, en la sede de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York, en presencia de 189 jefes de Estado y de Gobierno, donde se fijaron los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). (Tassara 2012, pág.55)

El mejoramiento de las condiciones de pobreza e indigencia identificado como una prioridad, constituyó el eje central de los compromisos asumidos por la comunidad internacional a través de la entrada en vigencia de la Declaración del Milenio, siendo clasificado como el ODM 1 y ratificado en diversas Conferencias y Cumbres internacionales que se celebraron con posterioridad; dando continuidad y vigencia al proceso iniciado desde el 2000 en la mayoría de las políticas de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel bilateral y multilateral.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, se refieren a 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores que deben hacerse realidad para el 2015. Este es uno de los más trascendentales compromisos asumidos por los Estados, porque lo que se trata es de rescatar de la pobreza extrema a casi 1.300 millones de personas que sufren hambre, viven en condiciones inhumanas, no están cubiertas por los sistemas de salud, tienen restringido su acceso a la educación, consumen aguas mal tratadas, no poseen instalaciones de saneamiento básico, mueren por enfermedades como VIH/sida, dengue y malaria y la población infantil fallece antes de llegar a los cinco años por enfermedades prevalentes, sumado a la discriminación que sufren las mujeres y el trato inequitativo con una maternidad cada vez más precoz. (PNUD 2007,pág.7)

Como complemento de la Declaración del Milenio, el (CAD) planteó la necesidad de que los donantes coordinaran mejor la ayuda ( entre ellos y con los países receptores), para que la ayuda se orientará hacia la implementación de políticas integradas, las cuales se negociarían con los mismos receptores de la ayuda y así lograrían una mejor valoración y selección de los proyectos de cooperación para tener una plena participación de sus beneficiarios en todas las fases de identificación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de los mismos.

Tras la aprobación de los (ODM), la comunidad internacional comenzó una intensa reflexión sobre cómo alcanzar los mencionados objetivos y el debate se centró en cómo conseguir los recursos necesarios y de qué manera podían ser invertidos eficazmente para el desarrollo de los países más atrasados.

Desde la puesta en marcha de la Declaración del Milenio, el periodo posterior se ha caracterizado por la realización de un sin número de eventos, cumbres y asambleas internacionales para la aprobación de varios documentos encaminados a orientar el accionar de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Tal es el caso de la Cumbre Mundial del año 2005 que se llevó a cabo en Nueva York y en la que el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, esbozó un conjunto de objetivos realizables para ser cumplidos por la comunidad internacional y se planteó la necesidad de determinar acciones audaces en las esferas de desarrollo, seguridad, derechos humanos y reforma de las Naciones Unidas.

Todo esto, representa un gran avance que marcó el punto de partida de la reconsideración de la pobreza como factor predominante en el escenario de la Cooperación al Desarrollo, ya que el mundo se encuentra marcado por la pobreza absoluta, por lo cual se ampliaron los espacios de concertación globales como: las reuniones de alto nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2008 y 2010, en donde los Gobiernos, las fundaciones, las empresas y los grupos de la sociedad civil se manifestaron en torno al llamamiento para reducir la pobreza y el hambre para el año 2015. Para ello, se anunciaron nuevos compromisos encaminados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales se enmarcaron en un plan de acción mundial.

### **1.3. Neoliberalismo Institucional**

Desde la óptica de las Relaciones Internacionales, el neoliberalismo institucional ha estado dirigido a la comprensión de las relaciones transnacionales, con lo cual estudia a profundidad la cooperación, las instituciones internacionales y la preponderancia del Estado como principal actor del sistema internacional, con la participación de importantes actores no estatales, como las empresas multinacionales, las ONG y los movimientos sociales organizados en el proceso de toma de decisiones frente a la resolución de problemas mundiales, como el de la superación de la pobreza extrema.

Es así, como se va imponiendo en el mundo actual la interdependencia entre los Estados y los diferentes actores; esto implica que la responsabilidad del desarrollo y la seguridad es compartida, y por ello son indispensables las instituciones y las acciones cooperativas por parte de la Comunidad Internacional para contrarrestar las amenazas y aprovechar las oportunidades para tomar medidas decisivas frente a los ODM y a otros temas de la agenda internacional actual.

En tal sentido, las instituciones internacionales juegan un papel importante en la consecución de marcos de cooperación entre los Estados y demás actores no estatales y permiten que los Estados no cuestionen los beneficios de la cooperación y empiecen a privilegiar la obtención de ganancias colectivas.

Con respecto a la cooperación, el neoliberalismo considera que:

La cooperación no equivale a armonía,. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación solo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En dichas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Así definida, la cooperación no es necesariamente buena desde un punto de vista moral. (Keohane 1998, pág.57)

Con esto se plantea que los Estados cooperan entre ellos motivados por la intención de mitigar la anarquía reinante en el sistema internacional y en especial por la urgencia de encontrar soluciones a problemas de trascendencia mundial.

#### **1.4. La interdependencia**

A partir de los postulados de Robert Keohane y Joseph S. Nye, consignados en su libro *Power and Interdependence* el mundo actual se encuentra conformado por Estados soberanos que buscan maximizar sus intereses y poder, y por otros actores no territoriales, como las Organizaciones no gubernamentales, las multinacionales, los movimientos sociales transnacionales, que han adquirido un papel de negociación y participación dentro de las dinámicas de las relaciones internacionales. (1977,pág.3)

En este sentido, una aproximación más abierta frente al entorno global y a la agenda internacional, ha permitido que los actores tomen decisiones de manera colectiva para emprender cambios incrementales y relativamente controlables de acuerdo a los intereses y objetivos en materia de superación de la pobreza extrema.

Bajo esta noción, la interdependencia, es entendida “como la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades” (Keohane 1977,pág.165). Tal concepto puede resultar útil para examinar las relaciones de cooperación que se produjeron en el marco de los ODM, entre el Gobierno Colombiano y el PNUD para lograr consolidar una agenda compartida

para dar cumplimiento a los objetivos planteados por el gobierno colombiano en relación a los índices de pobreza.

La interdependencia, o dependencia mutua, se caracteriza por situaciones que generan efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países. (Keohane y Nye 1977, pág.165) Sin embargo, Keohane y Nye plantea diferentes tipos de interdependencia, como la compleja, bilateral, multilateral, simétrica, asimétrica, completa, parcial y simple. Para efectos de examinar las relaciones de cooperación entre los dos actores anteriormente mencionados, consideramos la interdependencia simple, definida como aquella en la “cual los Estados no tienen la capacidad de alcanzar resultados suficientemente óptimos a través de las acciones nacionales unilaterales” (Krasner 1978 citado por Torres 1990, pág. 47).

En este sentido, esta versión de la interdependencia plantea que niveles de transacción mas altos, estimula relaciones cooperativas entre los actores estatales y demás agentes que conforman el escenario local, regional, nacional y mundial. “De tal modo, que la interdependencia reside en la internacionalización de los problemas y se fundamenta en la ideología de un modelo común de sociedad y de una repartición de las responsabilidades” ( Debuyst 1978, pág. 311).

### **1.5. Regímenes internacionales**

Ahora bien, si los Estados fueran completamente autónomos en la medida en que sus decisiones no afectaran a los demás actores internacionales, no habrían bases para considerar el mundo como interdependiente. Sin embargo, “para que los gobiernos controlen las relaciones transnacionales e interestatales establecen o aceptan procedimientos, reglas o instituciones para cierta clase de actividad, en este caso nos referimos a los regímenes internacionales” (Keohane 1986, pág.141).

Por ejemplo, la firma de la Declaración del Milenio en el año 2000 por parte del gobierno colombiano y por más de 180 países, para concertar los Objetivos de Desarrollo y superar la pobreza humana en el mundo, así como la de la Cumbre Mundial del año 2005 que se llevó a cabo en Nueva York en la que el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan esbozó un conjunto de objetivos realizables para ser cumplidos por la

Comunidad Internacional. (PNUD 2010,pág.8) Todo ello representa un conjunto de acciones audaces en las esferas de desarrollo, seguridad, derechos humanos y reforma de las Naciones Unidas, las cuales reflejan una clara muestra de que es posible la existencia de escenarios de cooperación y armonización de intereses entre dos o más partes.

Así pues, la creciente preocupación por lograr mayor eficacia de la ayuda al desarrollo y de alcanzar resultados suficientes y sostenibles en el bienestar de los países en desarrollo, llevó a que organismos multilaterales, tales como el PNUD y los principales donantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), realizaran reuniones, foros y estudios que permitieran adoptar medidas para mejorar su eficacia. (Estepa 2009, pág. 81)

En el marco de estos procesos de cooperación internacional, se abrieron dos espacios de concertación que han sido claves en esta tarea de cumplir con los ODM. Por una parte, el Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda al desarrollo de París. 2005; y por la otra, el Foro de alto nivel de Accra (2008).

Entendiendo que los regímenes internacionales permiten regular las relaciones entre los actores del sistema internacional, los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión y responsabilidad mutua consignados en la Declaración de París han permitido la construcción de acuerdos colectivos entre los Estados y demás agentes de la Comunidad Internacional, pues los niveles de coordinación y de transacción han aumentado considerablemente desde su entrada en vigencia en el año 2005.

De este modo, la existencia de los regímenes internacionales, como el anteriormente mencionado, han facilitado la comunicación, el aprendizaje y la transmisión de información entre el gobierno colombiano, el PNUD y la comunidad internacional, en el contexto de los ODM.

En consecuencia, el Foro de alto nivel de Accra (2008) amplió los espacios de cooperación entre el gobierno colombiano y los países de América latina y el Caribe, para reforzar los acuerdos previamente establecidos en el marco de la Declaración de París (2005).

En definitiva, existen dos condiciones que permiten el surgimiento y sustento de los regímenes internacionales: por una parte, la falta de autoridad internacional definida y la

extendida incertidumbre en el sistema internacional. Es así como, el problema de la superación de la pobreza extrema en el marco de los ODM, ha sido tomado como una problemática de carácter mundial, pues afecta no solo a cada uno de los países, sino a las regiones y el mundo en general.

## **1.6. Análisis de las Relaciones de Cooperación Internacional entre Colombia y PNUD**

En vista de que la teoría de la interdependencia y de regímenes internacionales abogan por una visión de mundo globalizada, las problemáticas ya no afectan a un solo Estado o grupo de países; por el contrario, los problemas deben ser abordados desde una perspectiva global, con lo cual las soluciones deben ser entendidas de la misma manera.

En materia de Ayuda Oficial al Desarrollo, existe el compromiso de compartir y optimizar los limitados recursos para cumplir con las necesidades de las poblaciones más rezagadas en materia de desarrollo humano en el mundo. En este caso, el Gobierno colombiano, para asegurar su participación en los procesos de cooperación al desarrollo que se adelantan para diezmar el efecto de la pobreza en la población afectada por este flagelo, ha cedido parte de su soberanía y autonomía ante la Comunidad Internacional.

El liderazgo que asumió el Sistema de las Naciones Unidas a través del PNUD para consolidar una agenda mundial de desarrollo, dio como resultado la participación de la comunidad internacional en el diseño, construcción y aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en una serie de marcos de cooperación para los Estados y demás actores de la Comunidad Internacional.

A instancias de este importante proceso, y considerando los intereses y niveles de la cooperación internacional en Colombia, la capacidad organizativa de la sociedad civil y la voluntad del Gobierno por involucrar a las partes en la discusión de la cooperación, “el Gobierno Colombiano lideró el Proceso Londres Cartagena, el cual inició con la Reunión Preparatoria de Londres, celebrada en junio del 2003, procedida de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia que tuvo lugar en Cartagena, en febrero de 2005”(Acción social 2007,pág. 9).

Este proceso, fue considerado el momento único de diálogo nacional, en el que la cooperación internacional hizo parte; ya que esta nueva postura asumida por el Gobierno Colombiano y el PNUD, permitió la definición de las prioridades de cooperación alrededor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio tanto a nivel nacional, como regional y local para Colombia.

En efecto, la concreción que se llevó a cabo a través del Consenso de Cartagena, ha incidido y aportado constructivamente en el diseño de agendas para el país y ha contribuido en el logro de una mayor coordinación y participación de la Comunidad Internacional a la hora de priorizar los temas de interés para Colombia, tanto con el Gobierno, como con las organizaciones de la sociedad civil.

Las estrechas relaciones entre el PNUD y el Gobierno Colombiano permitieron el reconocimiento de organizaciones de la sociedad civil, tales como: “la Confederación de ONG, la Federación Colombiana de Municipios, Fundaciones Empresariales, la ANDI, Pastoral Social, el Consejo Nacional de Planeación y la Alianza de Organizaciones Sociales,” (PNUD 2007,pág.6) entre otras, que hicieron parte en el proceso de formación de la agenda de cooperación internacional de Colombia para el cumplimiento de las metas del milenio en el marco de los acuerdos, cumbres y reuniones mundiales.

En consecuencia, “sin el aumento de vínculos a través de las relaciones de cooperación, el gobierno colombiano, actuando de manera individual, no habría podido coordinar las tareas encaminadas a la consecución de acuerdos” (Krasner 1978, citado por Torres 1990,pág.47) para el cumplimiento de las objetivos del milenio, en lo que también contribuyó la fórmula de la interdependencia para la concreción de acuerdos colectivos orientados al cumplimiento de los ODM en materia de pobreza extrema para el país.

A la luz de este antecedente, los procesos de interacción transnacional como el que ha desencadenado el tema de los ODM y especialmente el de la superación de la pobreza extrema, reflejan la interconexión que existe en las decisiones e interacciones de los Estados en el marco de la agenda internacional. Además, el papel de los agentes no estatales y transnacionales, como el PNUD, ha aumentado los vínculos que se producen entre los actores de diversa índole, tales como los gobierno locales, los movimientos sociales, las multinacionales, los grupos étnicos minoritarios, entre otros.

De otra parte, la conformación de los regímenes internacionales no está sujeta al tipo de actores que los crean o regulan, en la medida en que no todos los actores del sistema internacional son iguales. En concordancia con lo anterior, el gobierno colombiano y el PNUD materializaron sus intereses y objetivos a través del documento realizado por el PNUD-Colombia: *Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local: Buenas Prácticas*.

Gracias a las experiencias presentadas en este documento, los actores nacionales e internacionales asumieron una nueva postura frente a la superación de la pobreza extrema en el ámbito nacional, regional y local, regulando así, sus intereses y planes a la realidad nacional.

De una parte, El gobierno colombiano a través: del *Conpes Social 91 de 2005* y de la entrada en vigencia de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, estableció sus prioridades, metas y compromisos. En cumplimiento de esta misión, el PNUD apoya el seguimiento de los ODM, de acuerdo con las indicaciones del Secretario General de las Naciones Unidas a través de la promoción, difusión y apoyo en su adaptación desde la perspectiva global a la nacional y/o local, de acuerdo con las características, prioridades y condiciones de desarrollo del país. (PNUD 2010, pág. 8)

De igual manera, el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo – MANUD 2008-2014 (Anexo 2) ha contribuido al logro de las metas y prioridades nacionales y al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el gobierno colombiano, como la Declaración del Milenio.

Gracias a toda esta infraestructura institucional, el gobierno colombiano y el PNUD lograron la construcción de proyectos y acuerdos en los que se articularon la participación de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), la sociedad civil y las entidades del gobierno nacional a lo largo y ancho del territorio nacional, con lo cual se confirma que entre más amplias sean las agendas, mayor será la demanda de regímenes internacionales.

La alta densidad de la agenda en el marco de los ODM en materia de superación de la pobreza extrema, ha llevado a la aparición de nuevos actores nacionales y externos en el diseño de políticas y actividades coordinadas, que han permitido la implementación de proyectos integrales, valorizando las capacidades en los grupos poblacionales más vulnerables y “el desarrollo, sobre todo en los países con mayores índices de pobreza, hambre y desnutrición; pues las comunidades se han apropiado de la promoción y ejecución de estas iniciativas” (Taborda 2012, pág. 57).

En definitiva la preocupación del gobierno, de las instituciones internacionales, de las organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y de los demás actores, por optimizar la utilización de los recursos naturales, aumentar la participación social, la productividad y la promoción cultural y étnica de los pueblos nativos de la región, ha fortalecido las relaciones de cooperación entre el PNUD y el gobierno colombiano.

Finalmente, el reconocimiento de Colombia y el mundo, sobre la importancia de constituir un marco de buenas prácticas, ha visibilizado el papel de los gobiernos locales para crear caminos más efectivos para la cooperación internacional y el desarrollo, y para dar solución a los principales problemas globales con la participación de todos los actores de la Sociedad Internacional.

## **2. EL MARCO DE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA Y EL PAPEL DEL PNUD**

Las relaciones entre Colombia y las Naciones Unidas surgieron en 1945, cuando 51 países, entre ellos Colombia, crearon la Organización de Naciones Unidas (ONU), con la intención de preservar un mundo con justicia, seguridad y en paz. Todo ello, a través de la promoción de prácticas de cooperación entre los países miembros. Como resultado de décadas de trabajo y responsabilidades compartidas, en la actualidad pertenecen 193 miembros a la ONU. (Acción Social 2008, pág.75)

El gobierno colombiano tomó la decisión de adherirse al conjunto de países que cooperan a través del Sistema de Naciones Unidas y en la década de los 50, por medio del Programa “Misión Colombia del Banco Mundial (BM) en el año de 1949” (Acción Social 2008,pág.24) ; más conocida como Misión Currie, a través de la cual se sientan las bases y requerimientos que le permitieron a Colombia convertirse en el primer país del llamado Tercer Mundo en recibir préstamos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con la participación de importantes actores regionales y mundiales, tales como: el Gobierno de los Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

Sumado a esto, el Sistema de las Naciones Unidas formalizó su llegada a Colombia en julio de 1954, con la creación del Centro de Información de las Naciones Unidas, el cual abrió la puerta para que el resto de organismos del Sistema de Naciones Unidas fueran ingresando al país.

Gracias a los recursos que se estaban recibiendo de parte de diferentes cooperantes el Gobierno Colombiano tomó la decisión de realizar una reforma administrativa. Fue así como, en el año 1952 “se dieron los primeros pasos en la planificación estatal y con esto, se crean el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos”(Acción Social 2008, pág. 24).

Las relaciones de Cooperación entre el Gobierno Colombiano y el Sistema de las Naciones Unidas, se estrecharon aún mas, luego de que suscribieran en el año de 1954, un convenio para “favorecer el progreso económico y social y el desarrollo de los pueblos”(Acción Social 2008, pág.25).

De parte del Gobierno Colombiano, se creó toda una infraestructura institucional para dar respuesta a la evolución que tuvo la Cooperación Internacional a nivel global, en la medida en que se pasó del asistencialismo a un enfoque de desarrollo compartido, lo que dio lugar a la inclusión de diferentes actores, nuevos mecanismos y políticas dirigidas a la generación de un desarrollo científico y tecnológico de los países menos desarrollados.

En este sentido, el primer convenio de asistencia técnica se firmó el 9 de marzo de 1951 entre los Gobiernos de Colombia y los Estados Unidos de América, con el objeto de “cooperar mutuamente en el intercambio de conocimientos y habilidades técnicas”. Este convenio inicial tuvo una adición que entró en vigencia en marzo de 1961.(Acción Social 2008,pág 24)

Posteriormente, la creciente interdependencia en el escenario internacional, permitió que el Gobierno de los Estados Unidos, en manos del Presidente John F. Kennedy, liderara la “Alianza para el Progreso”, acordada en la Conferencia de Punta del Este en 1961. “En este sentido, por primera vez, los Estados Unidos y los países de América Latina definían las bases de la cooperación económica en el marco de planes de desarrollo de largo plazo”(Acción Social 2008, pág.25).

A la luz de este proceso de cooperación e integración en América Latina, el gobierno colombiano presenta la planeación gubernamental de manera oficial por medio de la creación de una serie de oficinas especializadas en el manejo de la cooperación para el país. Para ello, en 1968 decidió manejar los asuntos de la cooperación internacional por medio de la Dirección de Cooperación Internacional, del Ministerio de Relaciones Exteriores para optimizar y alinear el desarrollo y el esfuerzo internacional y local con la política exterior.

El cambio en el enfoque de la cooperación internacional, de una visión asistencialista a un enfoque de desarrollo, demandó la revisión de las políticas de cooperación de los países donantes y receptores frente al desarrollo en sus diferentes

dimensiones. En este sentido, el Ministerio, se dedicó al manejo de la ayuda técnica externa, por medio de la coordinación y evaluación de los programas, proyectos y políticas que presentaban las fuentes de cooperación; para que éstas, estuvieran alineadas con las prioridades y las metas del gobierno colombiano en materia de planes de desarrollo a nivel nacional.(Acción Social 2008, pág.25)

El gobierno de Colombia, continuó su proceso de adaptación institucional para la articulación y gestión de los asuntos de la cooperación internacional y a través del Departamento de Planeación Nacional (DNP), se crea la División de Cooperación Técnica Internacional (DECTI) en el año de 1974, la cual adquirió responsabilidades en la coordinación, negociación y seguimiento de la ayuda a nivel nacional.(Acción Social 2008, pág.75)

## **2.1 Actuación del PNUD en Colombia.**

Asimismo, durante 1974, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suscribió el Acuerdo Básico de Cooperación con el gobierno colombiano, y de esta manera, comenzó su trabajo, a través de su participación en importantes temas del desarrollo nacional, como el desarrollo sostenible, el hambre y la paz en Colombia. (Acción Social 2008, pág.75)

Para finales de la década de los 80, el gobierno colombiano continuó mejorando la gestión de la cooperación externa por medio de la apertura de oficinas especializadas en temas de cooperación multilateral y bilateral.

Debido a la apertura económica que se desarrolló en el mundo y en la región durante la primera mitad de la década de los 90, Colombia mejoró su situación económica y pasó a ser considerado un país de desarrollo medio y con ello, comenzaron a presentarse importantes disminuciones en los presupuestos de cooperación para el país.

Para abordar los problemas asociados al narcotráfico, el gobierno colombiano presentó ante la Comunidad Internacional una iniciativa para orientar la cooperación que recibía, hacia la lucha contra las drogas y otras importantes temáticas de interés nacional, tales como: el desarrollo industrial y agroindustrial, la sustitución de cultivos ilícitos y el

comercio internacional. De esta manera, se desarrolla el Programa Especial de Cooperación (PEC) entre 1990 a 1994, en el cual se logró un aumento del 50% en la Cooperación técnica internacional. (Acción Social 2008, pág.26)

Durante la década de los 90, el gobierno colombiano tomó la decisión de darle un giro a las prioridades temáticas de la política de cooperación del país. Para lo cual se crea, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) “como organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, dando paso a la denominada “Diplomacia para la Paz” a nivel internacional”(Acción Social 2008, pág.27). Como consecuencia de esto, toda la ayuda se encaminó al apoyo de las negociaciones de paz con los grupos alzados en armas por medio del Plan Colombia.

Es de destacar que este marco de cooperación estuvo bajo la asesoría y acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre todo en cuanto al fortalecimiento Institucional y el Desarrollo Social; y sumado a esto, tuvo como resultado la celebración de reuniones en Madrid, Bogotá y Bruselas, entre el año 2000 y 2001, para buscar salidas al proceso de paz en Colombia.

A causa de esto, el gobierno colombiano buscó contrarrestar la reducción de la Ayuda para el Desarrollo y en este momento entra en vigencia el segundo Documento Conpes (*Nuevo enfoque de la Cooperación Internacional*), el cual estableció los lineamientos de la política de cooperación de Colombia para dos temas de gran relevancia: por una parte, para revertir la reducción de los recursos externos; y en segunda medida, para potenciar el desarrollo del país a partir de la gestión y coordinación de nuevas operaciones internacionales a través de la ACCI.

En este escenario, la ACCI paso a ser parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica y con ello, se fortaleció su papel en el manejo de las relaciones de Colombia con la Comunidad Internacional para la alineación de la cooperación internacional con las prioridades nacionales en materia de desarrollo.

Paralelo al proceso Londres- Cartagena que se mencionó anteriormente, nace la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- (ACCION SOCIAL), y como resultado de este renovado entorno y reordenamiento institucional, se presenta, en el año 2007 la Estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno

Colombiano, como propuesta para desarrollar las líneas fundamentales que deben orientar la cooperación internacional que recibe el país: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente y Reconciliación y Gobernabilidad.

En conjunto con el Sistema de las Naciones Unidas, el gobierno Colombiano consolida los nuevos mecanismos de participación y entendimiento de la Comunidad Internacional en la realidad colombiana, por medio de la adhesión a la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo (AOD)”, instrumento que le permitió, el fortalecimiento de las alianzas con nuevas fuentes de cooperación, el incremento en los flujos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) para el país, el establecimiento de indicadores, calendarios y metas a mediano y largo plazo; así como, una mejor adaptación de los proyectos y programas de cooperación internacional a la realidad colombiana” (SNU 2005, págs.2-3).

En este contexto, se presenta de manera breve la evolución que ha tenido la cooperación internacional en Colombia, donde se enmarcan los parámetros que rigen las relaciones de cooperación del PNUD con el gobierno colombiano a través “del Sistema de las Naciones Unidas y del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo para Colombia- MANUD-” (PNUD 2009,pág.11).

En este sentido, la cooperación internacional ha generado importantes avances en diferentes ámbitos de la sociedad mundial y puede definirse desde la perspectiva de Robert Keohane como un mecanismo que ha servido para “mitigar la anarquía del sistema internacional y de encontrar soluciones para los problemas mundiales en términos de ganancias absolutas” (Aixalá 2003,pág.5).

Además, desde la óptica del neoliberalismo institucional los agentes se encuentran interesados en obtener no sólo beneficios en términos materiales, de tipo económico, sino también en una diversidad de valores que son considerados como universales, entre ellos, la democracia, la justicia, el respeto por los derechos humanos y la protección del medio ambiente y la buena administración de los recursos naturales” (Aixalá 2003,pág.5).

De esta manera, en este escenario, el gobierno colombiano y el PNUD, han promovido de manera colectiva diferentes planes, proyectos y políticas sociales para

mejorar la situación de la población colombiana en temas cruciales como: “la lucha contra el hambre, la gobernabilidad democrática, la superación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la permanente búsqueda de la paz en Colombia” (Acción Social 2008, pág.76).

## **2.2 El PNUD a la luz de los ODM en Colombia**

Como ya se mencionó, el Programa de las Naciones Unidas desde que inició sus operaciones a mediados de la década de los 70, ha mantenido un dialogo continuo con el gobierno colombiano, sus diferentes entes territoriales y la sociedad civil. Todo esto, le ha permitido participar en el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo del país, y la promoción del desarrollo humano sostenible.

Además del PNUD, el Sistema de las Naciones Unidas ha establecido vínculos de cooperación con el gobierno Colombiano a través de las siguientes organizaciones:

El Programa Mundial de Alimentos - PMA en 1969; el Fondo de Población de las Naciones Unidas - FNUAP en 1974; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO en 1977; el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas - UNDCP (hoy ODCCP) en 1985; la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial en 1991, entre otras. (Acción Social 2008,pág.75)

Asimismo, la cooperación brindada por el PNUD a Colombia, ha estado potenciada por la construcción del mencionado Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas, el cual ha servido como hoja de ruta para articular las actividades de cooperación de las Agencias del Sistema con representación en Colombia y las de otros cooperantes con las prioridades temáticas que el gobierno colombiano ha establecido, las cuales son: “Pobreza, Equidad y Desarrollo Social; Desarrollo Sostenible y Desarrollo Alternativo; Estado Social de Derecho y Gobernabilidad y Paz, Seguridad y Reconciliación como parte de la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010” (Acción Social 2008,pág.76).

Además de lo anterior, el PNUD-Colombia ha tenido una condición privilegiada en el país, debido a su doble rol; ya que es Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente. En este sentido, ha logrado establecer importantes vínculos de cooperación con el gobierno colombiano y ello, a su vez, le ha permitido acompañar

momentos cruciales de la vida política y social colombiana como “la creación de la nueva institucionalidad derivada de las profundas transformaciones que planteó la Constitución Nacional de 1991” (Acción Social 2008,pág.77).

Es importante resaltar el papel que ha tenido el PNUD-Colombia en el establecimiento de espacios de dialogo y concertación entre los diferentes sectores gubernamentales, sociales, económicos y de minorías étnicas, para lo cual ha contado con el apoyo de las demás agencias del SNU especializadas en distintos temas y de otros organismos de cooperación como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Desde la adopción de los ODM, en Nueva York, septiembre de 2000, el PNUD-Colombia y el Gobierno Colombiano han adaptado todos sus programas, proyectos, planes y políticas para cumplir con los ODM, los cuales están enfocados en las siguientes áreas del desarrollo humano:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal, Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil, Objetivo 5: Mejorar la salud materna Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. (ONU 2005,párr.4)

En este contexto, el trabajo del PNUD-Colombia, con el apoyo de las instituciones del Estado Colombiano, ha permitido mayor cooperación con organizaciones ciudadanas, con el sector privado y algunos sectores académicos, con esto, se ha logrado avanzar en relación a la inclusión de las minorías indígenas y afrocolombianas en las estrategias globales de cooperación y en los diferentes proyectos de cooperación que se han establecido con entes territoriales, en particular, con el Valle del Cauca, el eje cafetero, el Chocó y Nariño, entre otros.

Vale la pena decir, que el establecimiento de regímenes internacionales entre el PNUD-Colombia y el gobierno permitió establecer relaciones estrechas y coordinadas para cumplir con las metas planteadas en materia de superación de pobreza extrema y lucha contra el hambre, enmarcadas en los ya mencionados ODM. En este sentido, en la

Estrategia de Cooperación de Colombia se han establecido como líneas prioritarias: 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio; 2. Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente; y 3. Reconciliación y Gobernabilidad” (Acción Social 2008,pág 78).

### **2.3 El caso del Municipio de Quibdó, Departamento del Chocó**

Bajo el marco internacional explicado en los puntos anteriores la cooperación que ha prestado el PNUD en el territorio nacional, se ha concentrado en los últimos años en las entidades territoriales más rezagadas, como es el caso de la región del Chocó, la cual se encuentra en gran desventaja frente a la situación que presentan otras zonas del país y frente a las metas planteadas en los ODM en materia de superación de la pobreza extrema en Colombia. En este sentido, la cooperación técnica ha sido la base de las relaciones entre el PNUD-Colombia y Acción Social, sin desconocer que también se han transferido recursos financieros entre otras modalidades de cooperación aplicadas de manera conjunta por las partes.

La cooperación técnica, se canaliza mediante transferencia de tecnologías, habilidades, experiencias y conocimientos, como parte de la asistencia al desarrollo de países u organizaciones multilaterales, con el fin de promover el desarrollo socioeconómico de los países más rezagados y de algunas áreas específicas dentro de los mismos.

Cabe resaltar que las relaciones de cooperación internacional entre estos dos actores, se han fortalecido por el liderazgo del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en la medida en que un alto porcentaje de ayuda entregada a Colombia, ha estado alienada con los principios establecidos en la Declaración de París (DP) y con las prioridades nacionales para cumplir con los (ODM).

En virtud de ello, la ayuda ha sido más eficiente y eficaz en todo el territorio nacional, aunque estos avances han estado sujetos a las dinámicas que se han presentado en el escenario internacional y a la importancia que se le ha dado a la pobreza dentro de la agenda internacional de desarrollo.

La cooperación internacional entre el Estado Colombiano y el PNUD-Colombia se

ha caracterizado por el establecimiento de importantes y constantes acuerdos que han girado en torno al desarrollo humano, a la construcción de la equidad social y la paz, bajo las directrices de la Declaración de París.

Desde el surgimiento de los (ODM) y de toda la maquinaria que se ha desarrollado a partir de ellos, el interés por cooperar ha calado más allá de los actores meramente estatales y en el caso colombiano, específicamente en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó, la inclusión de nuevos actores sociales en la construcción de las relaciones de cooperación ha permitido la búsqueda de nuevas formas de cooperación no oficial y por supuesto, la implementación de los recursos provenientes del exterior en las regiones que presentan mayores atrasos en términos de desarrollo humano.

En conjunto, los ODM han marcado una evolución en los roles que tenían hasta el momento los Estados y demás actores internacionales en el escenario de la cooperación. En efecto, gracias a las activas relaciones de cooperación entre el Estado colombiano y el PNUD- Colombia, se logró consolidar en el municipio de Quibdó-Chocó, “el Programa Conjunto con pertinencia étnica que hace parte de la temática de Seguridad Alimentaria y Nutrición” (PNUD 2009,pág.11) para cumplir con las metas para Colombia en materia de pobreza extrema en esta región del país.

Sin embargo, el reto de la cooperación se orientó al logro de la articulación de los intereses y necesidades de cada uno de los actores involucrados para aportar buenos resultados frente a las metas del milenio. Para este caso, el gobierno colombiano, representado en Acción Social y sus entidades afiliadas y el Sistema de Naciones Unidas a través del PNUD-Colombia, tuvieron como reto dos temas: Por una parte, reconocer la importancia del papel de los gobiernos locales en la coordinación de los programas y proyectos encaminados a contrarrestar los efectos de la pobreza extrema en el municipio de Quibdó y otras regiones del país rezagadas; y por otra parte, articular sus operaciones a través de los principios establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los compromisos que se han desligado de ésta.

### 3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL CHOCÓ

A la luz de los programas de cooperación internacional implementados por el SNU a través de sus agencias especializadas, se ha confirmado que es necesario fortalecer los compromisos de manera mas concreta, ambiciosa y realista en los países que demandan una transformación estructural, para promover un crecimiento económico acelerado, sostenido, incluyente y equitativo, y que los ayude a afrontar sus problemas de larga data así como los incipientes. (ONU 2011,pág.2)

Sin embargo, el trabajo que ha desarrollado el SNU con el PNUD en Colombia, a través de su proyecto ODM en lo Local, se ha orientado a visibilizar estas diferencias y a apoyar la planeación y ejecución de políticas públicas y proyectos de cooperación sostenibles que contribuyan a que los avances en los ODM se distribuyan en forma más equitativa entre toda la población.

Colombia, al igual que otros países en condiciones similares de desarrollo, ha incorporado a diferentes actores nacionales e internacionales para alcanzar las metas del milenio. No obstante, “persisten profundas inequidades al interior del país en regiones y grupos poblacionales, cuyos indicadores sociales presentan rezagos considerables con respecto a los promedios nacionales” (ONU 2013,pág 2).

En este sentido, luego de hacer una revisión del departamento del Chocó, en relación al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se evidencia la marcada diferencia frente al promedio nacional, en especial, la brecha que mantiene con respecto al distrito capital como la región de mejores condiciones de desarrollo y bienestar en el país.

A partir de la información levantada por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), a través de la canasta básica de alimentos y las líneas de pobreza diseñadas para tal ejercicio, en los últimos ocho años, el país ha logrado reducir en 12.2% la proporción de población en pobreza.

“Esta reducción ha estado muy por debajo de la meta propuesta para el año 2015, que supone llegará a (28,5%). Todo esto constituye un reto, pues significa una reducción del orden de un cuarto del nivel registrado en 2010 (37,2%). En medio de esta compleja situación, la del departamento del Chocó es aun mas impresionante porque los niveles de pobreza duplican al promedio nacional (64,9%).”<sup>1</sup>

“Los aportes del departamento del Chocó al producto interno bruto (PIB) del país no superan el medio punto porcentual (0.32% a 0.40%) del producto nacional entre el 2000 y 2010”(ONU 2010,pág24). Las condiciones de pobreza en el Chocó, se han encontrado marcadas por la frágil capacidad productiva, por ingresos bajos y desigualdad en la distribución, a predominio de economías basadas en la agricultura y extracción de productos primarios de baja rentabilidad, a lo cual se suma la inestabilidad política y los bajos niveles de inversión.

“Otro de los factores mas importantes para entender el notable retraso que mantiene el departamento del Chocó frente al resto del país, es la debilidad institucional, ya que el departamento fue administrado por cuatro gobernadores diferentes” (ONU 2010, pág.24). En este sentido, la incapacidad institucional para ejecutar los proyectos y políticas ha deteriorado el tejido social en esta zona del país, agudizando paulatinamente las diferencias en términos de desarrollo frente al resto del país.

Bajo esta lógica, actores internacionales como el PNUD se han interesado particularmente en esta región y han buscado fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afro descendientes con el objetivo de que gocen de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos, que puedan participar e integrarse en todos los aspectos de la sociedad y en la promoción de un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de su herencia y su cultura tanto a nivel nacional como internacional. (PNUD 2013, pág.2)

---

<sup>1</sup> En 2002, el 9% de la población disponía de un ingreso diario inferior a 1,25 dólares ppa. Para 2009 ese porcentaje se había reducido a 6,5% (Departamento Nacional de Planeación(DNP), Documento Conpes 140, 2011).

A partir de las cifras oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la población afrocolombiana participa con alrededor del 15% del total nacional, lo cual representa un importante reto para el Estado colombiano y demás actores no estatales que se encuentran interesados en contrarrestar las condiciones de pobreza extrema y exclusión en esta aislada región de Colombia.

Por las particularidades de este grupo poblacional, se han tenido que reorganizar y reestructurar las acciones en cada uno de los frentes de cooperación para lograr contribuir a cerrar las brechas existentes.

Para tal efecto, el PNUD presentó el estudio *Los Afrocolombianos Frente a los ODM* “con el objetivo de aportar de manera sustancial a la construcción de nuevas políticas públicas, alianzas con el sector privado y cooperación internacional para impactar de manera decidida la calidad de vida de las familias del departamento del Chocó y consecuentemente dar cumplimiento a los ODM” (PNUD 2013,pág.5).

Una de las razones que ha motivado a la Comunidad Internacional, especialmente al PNUD a desarrollar este trabajo, se basa en que muchos de los indicadores sociales que se encuentran más rezagados en Colombia, están intrínsecamente relacionados con los territorios afro. Sin embargo, no se comprueban avances sustantivos en la superación de las brechas socioeconómicas entre población afro y la del resto del país, las cuales, como lo evidencian las anteriores cifras se mantienen en el tiempo.

En este orden de ideas, para el gobierno colombiano y para las organizaciones internacionales, ha resultado pertinente y necesario replantear la situación económica y social de la población afrocolombiana en Colombia. Para ello, se han ampliado y fortalecido los programas nacionales, políticas y proyectos de cooperación internacional que contribuyan a la consecución de las metas del milenio para el 2015

La cooperación internacional del SNU en Colombia, ha mantenido desde su inicio un enfoque orientado al fortalecimiento de las normas nacionales e internacionales, para aumentar las relaciones de cooperación en el ámbito internacional, regional, nacional y local, en beneficio de los grupos poblacionales afrocolombianos minoritarios del país<sup>2</sup>.

En este sentido, la promoción de los (ODM), desde la Cumbre del Milenio en el año

---

<sup>2</sup> ONU,2010. Resolución 64/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2000, se han constituido como ya se ha mencionado, en los principios ordenadores de las políticas de desarrollo de la Comunidad Internacional y evidentemente se ha visto reflejado en las estrategias nacionales de cada uno de los países receptores y donantes de la cooperación internacional.

Asimismo, la existencia de actores diferentes a los estados nacionales, como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado representado en las empresas multinacionales, los gobiernos sub estatales (municipios, departamentos, etc.), los centros de investigación y universidades en la arena internacional, han permitido el fortalecimiento de nuevos mecanismos de cooperación internacional. (Tassara 2011,pág.86)

Con el liderazgo del PNUD en Colombia, se ha logrado dimensionar la importancia de mirar los ODM no sólo desde una perspectiva nacional, sino también desde cada una de las realidades de las regiones y poblaciones específicas del país. Con esto, se han producido avances importantes en cuanto a las razones que han marcado el rezago en oportunidades y avance de los ODM y la satisfacción de sus necesidades básicas. (PNUD 2013,pág.9)

En el marco de este trabajo multidimensional, el área del PNUD *Superación de la Pobreza y Desarrollo Sostenible*, ha logrado la consecución de nuevos espacios de concertación entre nuevos actores internacionales y los tradicionalmente reconocidos por estas poblaciones afro descendientes del Chocó con énfasis en el desarrollo local.

Aunque el panorama general es positivo, aún se presentan grandes diferencias entre los distintos grupos poblacionales. Es así como, las relaciones de cooperación entre el gobierno colombiano, el PNUD y la comunidad internacional, han reconocido que uno de los principales retos del desarrollo humano para Colombia, ha sido el tema de la equidad.

En cuanto a ello, se pueden referenciar “que las diferencias entre el departamento del Chocó y el resto del país son muy claras; ya que éste departamento tenía un (72%) de su población en situación de pobreza, frente al (45%) de la población nacional en esta misma condición” (ONU 2010, pág.24).

En este orden de ideas, se propone un desarrollo social más acelerado, con un fortalecimiento de las relaciones de cooperación que se encuentren alineadas y articuladas con las prioridades nacionales, de manera competitiva, incluyente, equilibrada y en paz.

### 3.1 El Programa Conjunto (PC) en el Municipio de Quibdó – Chocó

El Programa Conjunto surge como respuesta a las nuevas orientaciones que se han presentado en el marco de las relaciones de Cooperación internacional entre los Estados donantes y los receptores, a partir de la premisa de que para lograr mejorar los indicadores a nivel nacional no es suficiente cuando persisten las disparidades en el plano local.

Para comprender un poco más la situación de esta región del país, es pertinente mencionar que para el momento en que este programa se lleva a cabo, “el 45,5% de la población en Colombia (cerca de 19,8 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza y con respecto al promedio nacional en el departamento del Chocó la pobreza llegó a ser de 70,5%,”(ONU 2010, pág. 5) casi el doble que en el resto del país.

En este sentido, la difícil situación de los niños y las niñas en el departamento podía evidenciarse con “las cifras de desnutrición en menores de cinco años: el 60% de los niños entre 1 y 4 años presentaba anemia en el año 2008 (frente al 33% del promedio nacional), el 77% de los niños menores de 5 años tenía desnutrición crónica (12% promedio nacional) y el 45% tenía desnutrición crónica severa (frente al 2% del nivel nacional)” (FODM 2013, pág. 6)

En concordancia con lo que se había planteado, el Programa Conjunto (PC) reafirma el planteamiento realizado por el “Secretario General de la ONU, Kofi Annan, quien recordó en el año 2005 que los Objetivos del Milenio eran alcanzables, en la medida en que la interdependencia mundial ha establecido las condiciones necesarias para que el interés común bien entendido sea un aglutinante para unir a todos los Estados en torno a esta causa” (ONU 2005, pág. 3).

En este sentido, el programa: *Las comunidades indígenas y afrocolombianas del Chocó promueven su seguridad alimentaria y nutricional*, tiene toda la concordancia, ya que se encuentra incluido en el eje de proyectos que busca promover el Sistema de las Naciones Unidas mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otros compromisos internacionales, tales como la DM (2000) y la DP (2005), para contribuir de manera directa en el cumplimiento de las metas del milenio

para Colombia y cada una de las regiones con especial énfasis en el ODM 1 superación de la pobreza extrema y el hambre.

Con esto, el Sistema de Naciones Unidas ha puesto a disposición de la población local, cada uno de sus instrumentos de promoción para lograr la movilización coordinada de recursos, así como su capacidad de impulsar proyectos que van de acuerdo a las políticas del país” (PNUD 2007,pág.3).

Como resultado de esta gestión, “el 94% de la cooperación que recibe el país, es manejada a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo, con lo cual es la fuente de cooperación más importante para Colombia.”(APC 2012, pág.8).

Debido al liderazgo asumido por el PNUD a través de la (AOD), “se lograron importantes avances como la disminución en la prevalencia de la desnutrición global y aguda en niños y niñas menores de seis años en las comunidades del departamento del Chocó y el municipio de Quibdó. “El Programa logró la recuperación satisfactoria de aproximadamente 570 familias con niños y niñas en estado de desnutrición que iniciaron el tratamiento a través de la estrategia Atención Basada en Comunidad (ABC)”. (FODM 2012, pág.8)

Asimismo, “se logró la adopción de hábitos que favorecieron la salud de las casi 58 comunidades afro que se encuentran en este departamento del Chocó” (FODM 2012, pág.8). La disposición adecuada de residuos, el consumo de agua segura, el lavado de las manos y el fortalecimiento de las prácticas productivas propias de la región se mejoraron para el autoconsumo y posible comercialización en las zonas de influencia del Municipio de Quibdó.

Este andamiaje de relaciones reciprocas, otorga al Programa Conjunto (PC) la construcción de este proyecto en una de las regiones que más necesita avanzar en materia de pobreza extrema frente a los objetivos del milenio 2015 y contar con la participación de diferentes actores nacionales e internacionales“ como el (ICBF, Acción Social, Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Interior y de Justicia, el gobierno departamental del Chocó y organizaciones sociales), e internacionales como las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (UNICEF, FAO, PNUD, OPS/OMS y PMA)” (ONU 2010, pág.2).

Estos hechos “contribuyeron a modificar el panorama de los protagonistas de la cooperación en la región, sobre todo en el marco de la cooperación técnica, la cual ha llevado a que Colombia y sus agencias asociadas hayan incluido nuevas metodologías de ayuda, como el dialogo y la participación de la sociedad civil” (PNUD 2007, pág.3).

Bajo esta lógica, la participación de actores nacionales y externos en el diseño de políticas y actividades coordinadas en el departamento de Chocó y el municipio de Quibdó, ha permitido la implementación de proyectos integrales que han valorizado las capacidades en los grupos poblacionales más vulnerables, sobre todo en países como Colombia, que cuenta con altos índices de pobreza, hambre y desnutrición; pues las comunidades se han apropiado de la promoción y ejecución de estas iniciativas.

A pesar de que Colombia no es sujeto prioritario de los fondos de cooperación, aun sigue recibiendo importantes recursos a través de la (AOD), con lo cual ha obtenido logros significativos en materia de seguridad ciudadana, inversión extranjera y nacional.

De igual manera, la coordinación y articulación de estos programas también ha estado presente para dar cumplimiento a las prioridades en materia de superación de la pobreza extrema en Colombia, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo *Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010* y en el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos 2010-2014* se encuentran inscritos como eje transversal del desarrollo para Colombia.

Continuando con las iniciativas que se desencadenaron de este proceso de cooperación, cabe mencionar algunas iniciativas exitosas que el PNUD ha promovido en el departamento del Chocó y otras regiones de Colombia en condiciones similares y que han contado con el apoyo y compromiso de actores nacionales e internacionales.

Entre ellos, el Programa ART-Redes se ha constituido en la apuesta del PNUD para mejorar la eficacia de la cooperación internacional, impulsando la cooperación como un sistema en sí mismo. Lo anterior, permitió la consolidación y ejecución de proyectos locales en diferentes regiones del país. Proyectos como :

los socio productivos de acuerdo a la vocación de cada subregión para el mejoramiento de ingresos en población en situación de pobreza extrema, el Plan de Etno-desarrollo Chocó-Nariño-Pacífico; y Planes de prevención del desplazamiento forzado y de atención a poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad son muestra de ello. (PNUD 2008, págs.12-13)

### 3.2 La Aplicación de los principios de la Declaración de París (DP)

Como resultado de las relaciones de cooperación que se desarrollaron entre el gobierno colombiano y el PNUD para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en relación con las metas del milenio se observa que los actores, se apropiaron de gran parte de los principios que se encuentran inscritos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y posteriores acuerdos multilaterales como el Plan de Acción de ACCRA.

Es así como: En consideración al primer principio de *Alineación* contemplado en la (DP), mediante el cual se establece que “los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios” (ONU 2005, pág.27).

Se señala que el Programa Conjunto ha estado alineado con las prioridades de Colombia, ya que se evidencia que el acceso a alimentos y a una dieta equilibrada por parte de grupos poblaciones específicos ha sido un reto para el desarrollo humano y un obstáculo para el logro común de los ODM en el país. En este sentido, los mayores índices de desnutrición se concentran en regiones específicas de la geografía colombiana, como es el caso del departamento del Chocó.

En cuanto al principio de *Apropiación*, los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.

En este sentido, el gobierno Colombiano a través de sus entidades territoriales e instituciones nacionales han acompañado al Programa Conjunto (PC) desde su inicio y con una mirada institucional han apoyado las acciones que se implementan en el municipio y en las comunidades focalizadas.

Desde las perspectiva del principio de *Armonización*, las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

El Programa Conjunto, liderado por el PNUD centró sus acciones de manera complementaria en las acciones y prioridades de Colombia, lo cual permitió la construcción de un modelo de Seguridad Alimentaria y Nutricional con pertinencia étnica, que pueda ser transferido al Gobierno para ser replicado en contextos específicos.

En última instancia, el principio de *Mutua Responsabilidad* presenta a donantes y socios como responsables de los resultados del desarrollo integral de las comunidades y territorios locales.

Bajo esta lógica la construcción del modelo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Municipio de Quibdó, departamento del Chocó, contó con la articulación de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, las entidades de Gobierno, tanto a nivel nacional, como regional y local y las comunidades objeto; generando un proceso de participación y compromiso frente al desarrollo humano en todos los niveles.

### **3.3 Análisis desde la Teoría del Neoliberalismo Institucional**

Como se puede evidenciar, las relaciones de cooperación que construyeron el gobierno de Colombia con el Sistema de Agencias asociadas a las Naciones Unidas, principalmente con el PNUD, da cuenta de que estas relaciones fueron interdependientes, en la medida en que los actores involucrados priorizaron los intereses compartidos, sobre los individuales y desencadenaron una serie de resultados que no habrían sido posibles, si cada uno de estos actores hubiera actuado de manera autónoma.

Además de esto, este proceso de cooperación también se vio altamente beneficiado por la preexistencia de una serie de regímenes internacionales, como la Declaración del Milenio del (2000), sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de París del (2005) y el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD 2008-2014) que facilitaron la articulación de las prioridades y capacidades del gobierno colombiano y el PNUD en torno a la superación de la pobreza en el departamento del Chocó y el municipio de Quibdó.

A su vez, el Programa Conjunto (PC) fue una de las puntas de lanza del PNUD y del gobierno colombiano en la materia en esta región del país y contribuyó al avance en el cumplimiento del ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre a través de la “concertación y adaptación del Modelo de Atención de la desnutrición basada en la Comunidad a las condiciones socioculturales de las comunidades indígenas y afrocolombianas y movilización de la comunidad para la participación y apropiación del modelo de atención a la desnutrición” (FODM 2013, pág. 8)

Asimismo, el (PC) estableció mejores prácticas en proyectos agro-alimentarios y productivos, a través del intercambio de saberes ancestrales entre comunidades indígenas afrocolombianas del Chocó y el resto de regiones del país.

Como resultado de lo anterior, durante “los tres momentos del tamizaje nutricional se encontró una disminución absoluta del 4,6% en la prevalencia de la desnutrición global o bajo peso para la edad, en los niños y niñas menores de seis años atendidos por el Programa, al pasar de 15,3% a 10,7%.” (FODM 2013, pág. 16)

Este trabajo se ha realizado con la supervisión y seguimiento de las diferentes agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y demás actores internacionales. (PNUD 2005, pág.7)

Además de ello, la apertura de espacios de participación local en el establecimiento de nuevos acuerdos e instituciones de carácter internacional, nacional y local ha permitido pensar que la cooperación al desarrollo ha contribuido a disminuir los efectos de problemas de carácter mundial como el de la superación de la pobreza extrema en el departamento del Chocó y el municipio de Quibdó.

Con esto, se reafirma el planteamiento presentado por la noción del Neoliberalismo institucional, basados en una perspectiva global en la comprensión y abordaje de los problemas de la agenda internacional, nacional y local, que conlleva a los actores a buscar soluciones de la misma manera.

Asimismo, se evidenció que los Estados, ya no son independientes frente a la resolución de problemas o conflictos y bajo esta lógica, las relaciones de cooperación internacional que se desarrollaron entre el Gobierno Colombiano y El PNUD pueden ser entendidas a partir de esta concepción.

Los acuerdos intergubernamentales que estableció el Gobierno de Colombia con el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y demás actores internacionales, lograron tener importantes resultados en el Municipio de Quibdó, en la medida en que estuvieron enmarcados en una serie de procedimientos, normas e instituciones, como la ya mencionada Declaración de París.

En síntesis, se ha demostrado que las relaciones de cooperación que se han construido en Colombia y particularmente en el departamento del Chocó y el municipio de Quibdó, abren la posibilidad de considerar que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha sido posible gracias a la voluntad que han tenido los Estados, y en este caso particular el gobierno colombiano y el PNUD para encontrar nuevas alternativas de desarrollo para el país.

#### 4. CONCLUSIONES

El departamento del Chocó muestra que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se han institucionalizado a través de una serie de acuerdos colectivos entre los actores locales, regionales, nacionales e internacionales para generar cambios en los grupos poblacionales étnicos y contribuir a las desigualdades regionales en materia de superación de la pobreza extrema.

El principal aliado del gobierno Colombiano y con una responsabilidad compartida en estos proyectos de cooperación es sin duda el PNUD y en su conjunto el Sistema de Naciones Unidas en Colombia, sobre quien pesa la mayor demanda de asesoría y acompañamiento derivado del convenio de cooperación: Documento de Programa de País para Colombia 2008-2011 (Anexo 3).

La principal plataforma de sostenibilidad para la consecución de estos proyectos en el plano local ha sido la Estrategia de Cooperación Internacional (2007-2010) diseñada por el gobierno de Colombia, para cumplir con las prioridades y objetivos del milenio en materia de superación de la pobreza extrema, bajo la premisa de que las políticas internas y externas están estrechamente conectadas para lograr las metas del milenio.

Desde la perspectiva teórica del Neoliberalismo institucional de Robert Keohane, el gobierno Colombiano logró resultados óptimos en la medida en que no actuó de manera unilateral. Es decir, que el gobierno colombiano al aceptar procedimientos, reglas o instituciones bajo la tutela de las Naciones Unidas, ha logrado la consecución de proyectos y acuerdos multilaterales y bilaterales para cumplir con las metas del milenio en materia de superación de la pobreza extrema en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó.

Asimismo, los actores internacionales tienen intereses propios, sin embargo, sus interacciones se desarrollan en un mundo interdependiente en el cual es difícil tomar decisiones autónomas y unilaterales. La ventaja de esto, es que los acuerdos que se establecen, tienden a ser más que acuerdos temporales que cambian con base a intereses o lideres.

En este sentido, los regímenes internacionales están ligados a actividades y problemas de los miembros del sistema internacional. Por esta razón, tienen un impacto

global como lo es el tema de la superación de la pobreza extrema en el marco de la hoja de ruta propuesta por los (ODM).

De igual manera, la noción planteada por el neoliberalismo institucional, reafirma que los regímenes internacionales como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Documento País para Colombia 2008-2011, que incluyen reglas, normas y procedimientos permitió que tanto el Gobierno Colombiano como el PNUD controlaran los efectos de los compromisos y proyectos que se desligaron de éstos.

En síntesis, para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó, la definición de nuevos protocolos de intervención local, la construcción de alianzas con las entidades territoriales, la transferencia de responsabilidades a la sociedad civil y la dinámica de darle continuidad a los programas nacionales e internacionales de manera articulada con las metas del milenio, representa una buena alternativa para el desarrollo local, lo cual se ve reflejado en el (PC) *Las comunidades indígenas y afrocolombianas del Chocó promueven su seguridad alimentaria y nutricional.*

## BIBLIOGRAFÍA

Keohane, R. (1998). *Después de la Hegemonía, Cooperación y Discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Editores Latinoamericana

Nye, J. y Keohane, R. (1989). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown and Company

### Capítulos o artículos de libro

Edwards, M. (2002). Un Futuro en Positivo . En *La Cooperación Internacional en el Siglo XXI*. Barcelona: Intermón Oxfam

Frederic, D. (1978). La Internacionalización de las Relaciones Sociales y las Estrategias del Centro Hegemónico. En *Cuadernos Semestrales*, New York: Longman Inc.

Krasner, S. (1990). Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos. En B. Torres,(Comp.), *Interdependencia un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*. El Colegio de México. México DF.

Tassara, C. (2012). Relaciones Internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas. En J. Taborda, (Ed.), *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Bogotá.

Wyk, J. (2002). *The challenges of globalisation notes. Africa Journal in Conflict Resolution*. No 1. Disponible en : file:///Users/user/Downloads/ch\_5.pdf

## Otras publicaciones

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación -Acción Social. (2008).

*40 años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia.* Bogotá.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación - Acción Social. (2010).

Implementación de la Declaración de París en Colombia e incidencia de la ayuda en el marco de la estrategia de la cooperación. Bogotá: Acción Social

Aixalá, A.; Bermúdez, A., y Travín, J. (2003). *I Cumbre UE-ALC: Un encuentro sin estrategia.* Barcelona: Observatorio de Política Exterior Europea. Working Paper n. 46.

Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados .(2011).

Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020 Estambul (Turquía)

Declaración de París Sobre la Eficacia de la Ayuda Al Desarrollo (AOD). (2005). Foro de

Alto Nivel Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). “Cooperación internacional para el

desarrollo. Colombia 90-94”. DNP- DECTI. Bogotá: DNP

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Conpes 3169 Política para la*

*Población Afrocolombiana.* Bogotá: DNP

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003), Dirección de Evaluación de

Resultados de la Gestión Pública. “Plan Colombia. Resultados 1999-2003”. Bogotá:

DNP

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Documento Conpes 140,* Bogotá.

Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.(2007). Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010.

Estepa, D. (2011). Aplicación de la Declaración de París en Colombia. *En Revista Análisis Internacional*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano

Fondo para el logro de los ODM (FODM). (2011). *Chocó: La dimensión territorial y el logro de los ODM*. Quibdó

Fondo para el logro de los ODM (FODM). (2012). Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutrición en el Chocó

Fondo para el logro de los ODM (FODM). (2013) Reporte Narrativo Final: Colombia ventana temática infancia, seguridad alimentaria y nutrición.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.(2009). *Declaración de Paris y Foro de alto nivel de ACCRA*. Bogotá, Colombia.

Naciones Unidas. (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York

Naciones Unidas (ONU). (2010). *Fondo para el Logro de los ODM, Chocó: La dimensión territorial y el logro de los ODM*. Bogotá: PNUD

Naciones Unidas (ONU). (2010). Resolución 64/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas (ONU). (2008), El Fondo para el logro de los ODM: Programa Conjunto ODM Ventana Temática Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición Colombia.

Naciones Unidas (ONU). (2005), Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2008). *Estrategia-ART Regional de Cooperación Internacional para Nariño ( 2008-2011)*. Bogotá: Luis Ponze M.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2009). *Programa Conjunto: Seguridad alimentaria y nutricional con pertinencia étnica*. Quibdó: Archivo de texto

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2005). *Colombia-Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local*. Bogotá. Disponible en: [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=h-a-1&s=a&m=a&e=C&c=02010#.U\\_Ntrrx5MfE](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=h-a-1&s=a&m=a&e=C&c=02010#.U_Ntrrx5MfE)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2007). Documento de Programa de País para Colombia 2008-2011. Bogotá

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Erradicar la pobreza extrema y el hambre*. Bogotá .Disponible en: [http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg\\_goals/mdg1/](http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg1/)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2013). *Resumen Ejecutivo: Los Afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2003). Informe Sobre Desarrollo Humano

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2007). Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia De Londres a Cartagena y a Bogotá. Bogotá

Tassara, C. (2012). Experiencias exitosas de desarrollo social en la cooperación internacional. Lecciones aprendidas en el caso de Colombia. En *Migración, desarrollo humano e internacionalización*. Barranquilla: Said Hung, Elias. Disponible en: <http://www.academia.edu/1291778/Experienciasexitosadedesarrollosocialenlacooperacioninternacional.LeccionesaprendidasenelcasodeColombia>

Tassara, C. (2011). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina: Análisis de un caso exitoso en Antioquia*. investigación y desarrollo. Barranquilla. Disponible en: [file:///Users/user/Downloads/3296-11973-1-PB%20\(2\).pdf](file:///Users/user/Downloads/3296-11973-1-PB%20(2).pdf)

## ANEXOS

### **Anexo 1. Documento Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropriación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad**

#### **I. Exposición de los Objetivos**

1. Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) más adelante en el año. Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. Esto será tanto más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a ampliar todavía más la ayuda.

2. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, proseguimos la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), porque creemos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

#### **Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo:**

3. Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos

nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).

Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.

Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.

Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.

Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.

4. Nos comprometemos a emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes, entre los que figuran:

Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.

Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.

Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.

Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/Sida.

Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible.

Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

5. Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, pasando por todas las formas de la ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendentes a potenciar lo más posible su eficacia combinada.

6. De acuerdo con la Declaración, intensificaremos nuestros esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda al desarrollo, incluso los flujos crecientes prometidos en Monterrey, con vistas a racionalizar la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, que en demasiados casos es excesivo.

#### **Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países:**

7. También es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, como el maremoto que arrasó a los países costeros del Océano Índico el 26 de diciembre de 2004. En tales situaciones, es crucial armonizar la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en el marco de las agendas de crecimiento y reducción de la pobreza de los países socios. En los estados frágiles, al tiempo que apoyamos la construcción del estado y el suministro de servicios básicos, nos aseguraremos que los principios de armonización, alineación y gestión orientada a los resultados están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. De manera general, estamos decididos a prestar especial atención a estas situaciones complejas en nuestra labor para aumentar la eficacia de la ayuda.

#### **Especificar indicadores, calendarios y metas:**

8. Reconocemos que las reformas sugeridas por esta Declaración requerirán un apoyo político continuado de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escalas globales, regionales y nacionales. Nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en

práctica los Objetivos de Cooperación presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua responsabilidad, y a medir el progreso de acuerdo con 12 indicadores específicos en los que hemos adoptado hoy y que figuran en la Sección III de esta Declaración.

9. Para estimular aún más el progreso, fijaremos estas metas hasta el año 2010. Estas metas que involucrarán tanto a los países socios como donantes, están diseñados para seguir y favorecer los avances a nivel global entre los países y las agencias que se han consensuado en esta Declaración. No apuntan a perjudicar o sustituir a ninguna de las metas que puedan desear establecer individualmente los países socios. Hemos decidido hoy fijar cinco metas preliminares según indicadores que figuran en la Sección III. Estamos de acuerdo para valorar estas cinco metas y para adoptar metas que correspondan a los últimos indicadores como se indica en la Sección III, antes de la Cumbre de la AGNU en Septiembre de 2005, pidiendo a la cooperación de donantes y socios acogidos en el CAD que se preparen a ello urgentemente. Mientras tanto, son bienvenidas las iniciativas de países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los compromisos de cooperación e indicadores adoptados. Por ejemplo, ciertos países socios ya han presentado planes de acción, y un amplio número de donantes ya ha anunciado nuevos importantes compromisos. Invitamos a todos los participantes que deseen proporcionar información sobre tales iniciativas que las sometan hasta el 4 de abril de 2005 para su correspondiente publicación.

### **Supervisar y evaluar la implementación:**

10. Dado que es difícil demostrar los progresos reales a escala de los países, bajo el liderazgo de los países socios evaluaremos periódicamente nuestros progresos mutuos a escala nacional, tanto cualitativos como cuantitativos, en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en concepto de eficacia de la ayuda al desarrollo. Al efecto, utilizaremos los mecanismos pertinentes a escala de los países.

11. A escala internacional, hacemos un llamamiento a la cooperación entre donantes y países socios que pertenecen al CAD para una participación ampliada para finales de 2005, con vistas a proponer acuerdos de supervisión a medio plazo de los compromisos de esta Declaración. Entretanto, solicitamos de la asociación para coordinar la supervisión

internacional de los Indicadores de Progreso incluidos en la Sección III; proporcionar las directrices apropiadas para establecer líneas base; y permitir que se reúna la información coherente a través de un abanico de países, que se resumirá en un informe periódico. También utilizaremos mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar el progreso de acuerdo con esta agenda. Además, examinaremos los procesos de supervisión y evaluación independientes a través de los países -que deberían aplicarse sin representar una carga adicional para los países socios- con vistas a lograr un entendimiento más completo de cómo un aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo contribuye al cumplimiento de los objetivos.

12. En coherencia con el enfoque de implementación, planeamos reunirnos de nuevo en 2008 en un país en desarrollo y realizar dos ciclos de supervisión antes de proceder a controlar el progreso efectuado en la aplicación de esta Declaración.

## **II Compromisos de Cooperación**

13. Desarrollos en un espíritu de mutua responsabilidad, estos Compromisos de Cooperación se basan en la enseñanza de las experiencias. Reconocemos que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio

**Apropiación :** Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo

14. Los países socios se comprometen a: Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos

1. Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales (Indicador 1).

Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

15. Los donantes se comprometen a: Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

**Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

**Los donantes se alinean con las estrategias de los socios:**

16 Los donantes se comprometen a: Basar su apoyo global - estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo - en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias (Indicador 3).

Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.

Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Esto no significa que todos los donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

**Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países:**

17. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas pública, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión.

18 Los análisis de diagnósticos son una fuente importante y creciente de información para gobiernos y donantes sobre el estado de los sistemas nacionales en los países socios. Países socios y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales. Están asistidos por marcos de evaluación del desempeño, y un abanico combinado de medidas para reformar, que avanzan a partir de la información propuesta por los análisis de diagnóstico y el trabajo analítico relacionado.

19. Los países socios y donantes se comprometen conjuntamente a: Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales (Indicador 2)

Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad.

20. Los países socios se comprometen a: Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.

Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.

Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

21. Los donantes se comprometen a: Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (Indicador 5).

Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (Indicador 6).

Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

## **Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes:**

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes un papel de respaldo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de reforzar los recursos humanos.

23. Los países socios se comprometen a: Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

24. Los donantes se comprometen a: Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (Indicador 4).

## **Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas:**

25. Los países socios se comprometen a: Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.

Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto. Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas

26. Los donantes se comprometen a: Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados (Indicador 7).

Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio (Indicador 5).

27. Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a: Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

**Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento:**

28. Los países socios y donantes se comprometen conjuntamente a: Utilizar normas y procesos mutuamente acordados para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.

Empeñar bastantes recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a medio y largo plazo.

Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.

29. Los países socios se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y a ponerlos en práctica

30. Los donantes se comprometen a: Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (Indicador 5).

Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

**Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero**

31. Desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países. Los donantes del CAD mantendrán sus esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, como se fomentan en las Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados. (Indicador 8).

**Harmonización:** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

## **Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos**

32. Los donantes se comprometen a: Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.

Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar el gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo. (Indicador 9).

Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas (Indicadores10) promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

## **Complementariedad: una división del trabajo más eficaz**

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

34. Los países socios se comprometen a: Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

35. Los donantes se comprometen a: Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores. Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

## **Incentivos para conductas orientadas a cooperación**

36. Los donantes y países socios se comprometen conjuntamente a: Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

## **Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles**

37. La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles es conseguir estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios directores de la eficacia de la ayuda se aplican igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.

38. Los países socios se comprometen a: Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad.

Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.

Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.

39. Los donantes se comprometen a: Armonizar sus actividades. La armonización es cuanto más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.

Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.

Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.

Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

### **Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales**

40. Los donantes han realizado considerables progresos en la armonización en torno a evaluación de impacto ambiental (EIA), incluyendo soluciones de salud y sociales relevantes en concepto de proyectos. Este progreso necesita ser profundizado, inclusive con el propósito de tratar de los impactos relacionados con cuestiones de importancia global como desertización, cambio del clima y pérdida de la biodiversidad.

41. Los donantes y países socios se comprometen conjuntamente a: Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.

Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

42. También serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados.

**Gestión Orientada a Resultados:** Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados

43. La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.

44. Los países socios se comprometen a: Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.

Procurar establecer marcos de reporte y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos (Indicador 11).

45. Los donantes se comprometen a: Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.

Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios. Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

46. Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a: Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma

**Mutua Responsabilidad:** Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo

48. Los países socios se comprometen conjuntamente a: Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos. Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

49. Los donantes se comprometen a: Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda

nel objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

50. Países socios y donantes se comprometen conjuntamente a: Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación (Indicador 12).

Declaración de París Sobre la Eficacia de la Ayuda Al Desarrollo (AOD). (2005). Foro de Alto Nivel Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París.

## **Anexo 2. Documento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2014 (MANUD) CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014, “PROSPERIDAD PARA TODOS”**

### **I. Introducción**

El presente documento recoge el resultado del ejercicio de realineación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008 – 2012, UNDAF por sus siglas en inglés, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” llevado a cabo entre el Gobierno de Colombia y el Equipo de país (UNCT) del Sistema de las Naciones Unidas (SNU).

El PND 2010 – 2014 es el instrumento estratégico y hoja de ruta que determina las prioridades del Gobierno de Colombia y que se constituye en la base fundamental para el proceso de realineación del UNDAF. Este proceso fue sumamente participativo, con altos niveles de liderazgo y gran apropiación por parte del Gobierno de Colombia, en un ejercicio conjunto que también prestó especial atención a los lineamientos planteados en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014.

Este documento refleja la visión del conjunto de las Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas en Colombia respecto a los principales desafíos que el país enfrenta, manifestando su compromiso de apoyar los esfuerzos nacionales. El presente extiende la validez del UNDAF hasta diciembre de 2014 y su revisión entrará en vigencia con carácter inmediato tras su firma.

El UNDAF se formula atendiendo a los 5 principios de programación conjunta (Enfoque basado en Derechos Humanos, Igualdad de Género, Sostenibilidad Ambiental, Gestión Basada en Resultados y Desarrollo de Capacidades) y constituye un paso significativo en el proceso de Reforma de la ONU, en la aplicación de los principios de la Declaración de París, y representa un avance cualitativo en el accionar de su cooperación para (i) incrementar la coordinación, (ii) garantizar una experticia y asistencia para apoyar el fortalecimiento de capacidades de los países y, (III) armonizar y simplificar procedimientos.

Las acciones mencionadas se convierten en un reto para el Gobierno nacional, quien a través de los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) asume un rol más activo en la formulación, seguimiento y evaluación de la cooperación de las Naciones Unidas en el país. Lo anterior se encuentra en concordancia con los principios de la Reforma del Sistema de Naciones Unidas, y la visión del Gobierno de que el logro de su implementación debe estar orientado hacia acciones integrales, medibles y de largo plazo, lo cual a su vez requiere mecanismos fluidos y eficientes entre el Sistema de Naciones y el Gobierno.

Colombia ha experimentado en los últimos años una transformación positiva e importantes avances en materia de seguridad, desarrollo, crecimiento económico, reducción de la pobreza, generación de empleo, y en el fortalecimiento de la oferta social orientada a atender a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Si bien los esfuerzos nacionales por mejorar el bienestar, la calidad y los medios de vida de la población son notorios, aún persisten algunas brechas y retos importantes que se deben afrontar.

En este aspecto, el Sistema de Naciones Unidas (SNU), de acuerdo con sus ventajas comparativas, y con el propósito de ofrecer en forma conjunta un apoyo más coherente, eficaz y eficiente, continúa posicionándose como un socio estratégico del Gobierno, a través de su contribución para complementar los esfuerzos nacionales en cuatro áreas estratégicas de cooperación:

-Lucha contra la pobreza, la desigualdad social y el logro de los ODMs; Sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo de desastres; Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el estado social de derecho; Avance hacia la paz, seguridad y reconciliación, en un contexto donde los efectos del conflicto armado afectan las condiciones de desarrollo humano y seguridad en la población y generan una situación humanitaria que sigue requiriendo atención, teniendo en cuenta que el país ha logrado avances significativos en materia de desarrollo social y económico.

De esta forma, el UNDAF para el período 2008-2014 es el marco estratégico y programático conjunto entre el Gobierno de Colombia y UNCT, que pone en común recursos y esfuerzos, con base en su mandato, sus valores agregados, las acciones en marcha que han generado impactos positivos y las lecciones aprendidas.

En este sentido, la relevancia y valor agregado del UNDAF reside en su carácter estratégico, en la medida que recoge la respuesta colectiva del SNU en Colombia hacia el fortalecimiento de capacidades nacionales, alineadas con las prioridades del país

Como instrumento programático, permitirá llevar a cabo acciones conjuntas e integrales, medibles y a largo plazo, en complementariedad con los esfuerzos nacionales, con el objeto de generar mayor impacto y sostenibilidad sobre los proyectos y programas de la cooperación para el desarrollo a través de la consolidación de la coherencia e inter-agencialidad en el accionar del SNU en Colombia.

Finalmente, el UNDAF también contribuye al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Colombia, en los cuales la ONU tiene la responsabilidad de apoyar, entre los que se incluyen las Resoluciones del Consejo de Seguridad relacionadas con niñez y conflicto armado, mujeres, paz, y seguridad; así como los instrumentos del Derecho Internacional en materia de equidad de género, derechos humanos, atención humanitaria, entre otros.

## **II. Proceso de Alineación del MANUD 2008 – 2014**

El Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, en agosto de 2010, referenció un nuevo contexto de prioridades y oportunidades sobre las apuestas del país. El Gobierno, entonces, impulsó un proceso de revisión y realineación de la cooperación internacional en su conjunto, incluyendo los programas de cooperación de las Agencias, Fondos y Programas que integran el SNU con el PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Entre ellos, se adelantó procesos de planificación, revisión y alineación de los marcos de cooperación con ACNUR, PNUD, UNICEF, PMA, UNFPA, FAO, OPS/OMS, OIM, entre otras Agencias, que están en proceso de alineación.

La solicitud también se elevó al Coordinador Residente y Humanitario del SNU con el objeto de revisar el grado de alineación del UNDAF 2008 – 2012 con las prioridades nacionales. De común acuerdo, comenzó un proceso de revisión y alineación con una metodología que contó con tres fases y se realizó de manera conjunta entre el Equipo de País de la ONU, bajo el liderazgo del Coordinador Residente y Humanitario, y el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Agencia Presidencial

de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El proceso enfatizó la importancia de promover acciones integrales, medibles y de largo plazo que privilegien soluciones duraderas en un contexto que ayude a superar los retos que enfrenta el país.

### **Primera Fase: Evaluación de medio término.**

Consistió en un ejercicio de análisis de logros y desafíos, y de construcción de una hoja de ruta consensuada para el proceso de revisión. En un ejercicio preliminar, el UNCT valoró las diferentes opciones de formulación de un nuevo UNDAF y extensión del mismo en su retiro anual. A la luz de la gran correlación entre el UNDAF y PND 2010 – 2014 se consensuó con el Gobierno de Colombia extender la vigencia del UNDAF tras realizar un proceso de análisis y ajuste de las áreas de cooperación.

El primer análisis basado en los resultados del SNU, se construyó sobre documentos, evaluaciones y reportes recientes y relevantes producidos por el SNU, que sirvió de base para la realización del Acuerdo para la Prosperidad No. 36 propuesto por el Presidente de la República para ser presentado durante la visita oficial del Secretario General de Naciones Unidas.

En esta fase, varias instituciones gubernamentales y el SNU identificaron conjuntamente logros y desafíos de la cooperación del SNU a la luz de las prioridades del nuevo PND. El APP fue presentado por ambas partes en la ciudad de Cartagena en junio de 2011, en un evento que contó con la presencia del Presidente de la República, Ministros y Altos funcionarios, el Secretario General de la ONU y los diferentes Representantes de las Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas en Colombia.

Posteriormente, se realizó un primer cruce de prioridades entre los desafíos reflejados en el APP, las prioridades de desarrollos nacionales recogidas en el PND 2010 – 2014 y los resultados planteados en las áreas de cooperación del UNDAF 2008 – 2012, el cual resultó en una propuesta de matriz. El ejercicio se complementó con los resultados que arrojó el informe de avance del UNDAF, para priorizar y reenfocar el marco de cooperación. Este informe fue complementado por las entidades gubernamentales del nivel

nacional, con aportes y comentarios frente a los resultados y orientaciones estratégicas del UNDAF al proceso de alineación.

### **Tercera Fase: Monitoreo y Evaluación.**

Se identificaron a través de múltiples talleres los criterios para el sistema de reporte y rendición de cuentas y la elaboración de una batería de indicadores para medir el avance en la implementación del UNDAF. El énfasis acordado se concentra en los componentes de (i) interagencialidad, (ii) desarrollo de capacidades, (iii) construcción de alianzas e (iv) incidencia en políticas públicas. Paralelamente, se incluyeron los indicadores nacionales del PND 2010 – 2014 relacionados con cada efecto directo, los cuales no se evalúan a través del UNDAF, sino que sirven como contexto general de la acción del Sistema en cada tema.

La metodología utilizada surgió de una combinación entre los lineamientos para la formulación de nuevos marcos de cooperación según la guía del Grupo de Desarrollo de la ONU (UNDG) y de la experiencia adquirida durante los procesos de revisión y alineación de los programas de cooperación de las agencias impulsados por el Gobierno, que facilitaron los criterios de focalización geográfica, temática y poblacional con los componentes del PND.

El ejercicio finalizó con el aval por parte del Equipo de País de la ONU y del Gobierno de Colombia, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la APC y el DNP, que concluyó en un acuerdo de extensión del UNDAF a 2014, año que coincide con el cierre del actual período presidencial.

Durante el proceso de revisión se prestó especial atención al accionar conjunto y complementario de las Agencias, Fondos y Programas del SNU que integran el UNDAF, lo que también resultó en una priorización para el seguimiento de los indicadores propios del SNU. A continuación se exponen los cambios, orientaciones acordadas y el núcleo de las áreas del marco de cooperación:

## **Área prioritaria 1: Pobreza, Equidad y Desarrollo Social**

Colombia es un país de renta media que, a causa de un complejo conjunto de factores (conflicto armado interno, distribución de la riqueza, inequidades, etc.) presenta niveles de pobreza que si bien han mejorado con respecto a 2008, continúan cercanos a la mitad de su población total. El país forma parte de la terna de países con mayores índices de inequidad social. Contrasta el alto crecimiento del PIB en 2011, con indicadores sociales que necesitan especial atención como la mortalidad materna, educación preescolar y superior, vivienda y servicios públicos en ciertas regiones del país y, en general, en áreas rurales. Por ello, la primera área de cooperación se mantiene como pobreza, equidad y desarrollo social con un énfasis específico en el apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Eje No. 1 del UNDAF encuentra articulación temática con el Capítulo 3. “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Democrática” del actual Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014. El Plan destaca particularmente que los lineamientos estratégicos para ésta área son: Primera infancia, niñez y adolescencia; Formación de capital humano; acceso a la salud; Red para la Superación de la Pobreza; empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos; y Grupos étnicos y estrategias diferenciales.

Se priorizaron 6 efectos directos y 22 productos, sobre los 8 efectos directos y 50 productos iniciales, con énfasis en cambios de acuerdo a los lineamientos y enfoques del actual PND, particularmente frente a las estrategias bandera de promoción social que estructuró el Gobierno nacional: Red para la Superación de la Pobreza Extrema – UNIDOS y “De 0 a siempre”, en las cuales se encontró un nicho para fortalecer la cooperación del SNU.

En esta línea, las acciones de sustitución de cultivos ilícitos, que anteriormente se relacionaban con el Eje No. 2 de sostenibilidad ambiental, con el revisión del UNDAF se enfocan en alternativas socioeconómicamente lícitas, teniendo en cuenta que en el PND las actividades de desarrollo alternativo tienen como objetivo, a largo plazo, contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales, así como a la construcción de paz de forma transversal.

En términos generales, los resultados priorizados en el Eje 1 del UNDAF se orientan hacia acciones de desarrollo humano, facilitando la transición de programas asistenciales hacia soluciones duraderas y sostenibles y generando valores agregados de la cooperación del SNU.

## **Recursos**

Las cifras que se presentan a continuación son el resultado de las estimaciones efectuadas por las Agencias, Fondos y Programas para el período de cooperación que corre hasta el 2014. La información discrimina entre los fondos que actualmente dispone el SNU, como los que se esperan movilizar de terceros, incluyendo donantes bilaterales, multilaterales y privados. Los montos se presentan en dólares americanos.

## **Área de Cooperación Pobreza, Equidad y Desarrollo Social**

Recursos actuales 66.838.991 y Recursos a movilizar 50.765.618. Los recursos no contabilizan el costo de consultores y funcionarios al servicio de las agencias, cuya cooperación técnica representa un aporte considerable. Asimismo, el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), a través de la promoción e integración del voluntariado, y la movilización de voluntarios nacionales e internacionales, contribuye con su capacidad técnica a las cuatro áreas de cooperación del UNDAF.

## **Seguimiento y Evaluación**

El Plan de M&E 2012-2014 se formula para asegurar que los procesos de seguimiento y evaluación del UNDAF se realizan de forma sistemática y de acuerdo a criterios comunes de calidad para mostrar el avance hacia el logro de los resultados esperados de manera conjunta. El Plan de M&E plantea mecanismos y modalidades para el seguimiento de los indicadores y su contribución al logro de los resultados, con el objeto de verificar el desarrollo de las acciones, conocer sus resultados y efectos, así como definir rutas de acción

a partir de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Los objetivos principales del Plan de M&E son:

- Monitorear el progreso hacia el logro de los resultados planteados en los efectos directos.
- Toma de decisiones sobre si las estrategias planteadas inicialmente siguen siendo apropiadas y deberían continuar o ser modificadas.
- Revisión de los supuestos y riesgos formulados durante el proceso de planificación para asegurar que todavía aplican o si deben ser modificadas las estrategias de intervención.

El UNCT y el GdC acuerdan que el Plan de M&E del UNDAF se centrará en la medición de los indicadores propios construidos para el M&E del UNDAF y priorizará su alcance en el seguimiento a nivel de efectos directos, con el objeto de reportar la acción conjunta del SNU en la implementación del marco de cooperación. Para ello, a nivel inter-agencial, los grupos temáticos UNDAF centrarán sus acciones de planificación e implementación en el seguimiento y reporte de los indicadores propios del UNDAF, los cuales ofrecerán un análisis cuanti-cualitativo en términos de inter-agencialidad de las acciones, desarrollo de capacidades, generación de alianzas e incidencia en políticas públicas.

El Plan de M&E que acompaña al UNDAF es el resultado de un proceso de consultas y acuerdos entre el Gobierno y el UNCT, que estructura los mecanismos de participación y toma de decisiones conjuntas y los instrumentos a utilizar.

Naciones Unidas (ONU). (2008), El Fondo para el logro de los ODM: Programa Conjunto ODM Ventana Temática Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición Colombia

### **Anexo 3. Documento Programa de las Naciones Unidas para el Colombia: Documento de Programa de País para Colombia 2008-2011**

#### **Introducción**

Con base en los retos de país, el Gobierno de Colombia y el PNUD acordaron el siguiente documento de cooperación para el período 2008-2011.

#### **I: Análisis de situación**

1. En los últimos años Colombia, país de renta media, ha obtenido significativos logros en materia de seguridad ciudadana, inversión social y estabilidad económica. Estos logros se reflejan, por ejemplo, en una reducción en los ataques armados a la población civil, en el mayor control estatal del territorio y en los desplazamientos masivos de población; en la desmovilización de 32.000 miembros de grupos armados ilegales; en una mayor inversión social; y en la estabilización de un entorno favorable a la inversión interna y externa gracias a un proceso importante de recuperación económica con una tasa de crecimiento de 6.87% para 2006.

2. En este contexto favorable se presentan retos importantes. Las manifestaciones de inequidad y exclusión permean la vida nacional. Los Objetivos del Milenio, en su conjunto, podrán ser alcanzados, en particular porque están inscritos en los compromisos de política del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. No obstante, debe señalarse que el gran desafío no son los promedios nacionales sino lograr cerrar las brechas existentes entre grupos sociales de altos y bajos ingresos, entre regiones, entre etnias y géneros, así como entre la zona rural y la urbana. Para citar un caso, de acuerdo con el Informe sobre los Objetivos del Milenio Hacia una Colombia equitativa e incluyente, mientras que en el 2004 el porcentaje de población bajo la línea de pobreza era de 37% en Bogotá, este porcentaje para el departamento del Chocó, en el occidente colombiano, era de 73%. En cuanto a población bajo línea de indigencia, en Bogotá era de 7% y en el Chocó de 42%.

3. Cabe resaltar el compromiso asumido por el gobierno con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, de ser posible antes del 2015, y la aplicación de las propuestas de la

Misión contra la Pobreza y la Desigualdad, que contó con la cooperación del PNUD. De hecho, entre 2000 y 2006 los índices de pobreza se redujeron de un 56% hasta un 45.1%, con el compromiso de reducirlos al 39% para el final del actual mandato presidencial (2010). La pobreza extrema ha descendido del 19% en 2000 a un 12% en 2006. La estrategia social del gobierno busca que 1.6 millones de familias en pobreza extrema superen en 4 años esta condición. Los desplazados por la situación de violencia derivada del conflicto con los grupos armados ilegales, sin duda los más pobres de los pobres, son beneficiarios específicos de esta estrategia. En este contexto, un desempleo actual cercano al 12% y las altas tasas de informalidad en el empleo, se presentan como desafíos para lograr una respuesta sostenible al reto de la pobreza. Así como el gobierno central, una serie de gobiernos regionales han asumido los Objetivos del Milenio como parte de su estrategia social.

4. En cuanto a los otros Objetivos del Milenio, algunos requieren un esfuerzo más focalizado pero hay avances destacados como son las mejoras en nutrición, los incrementos en el promedio de escolaridad y los logros en la reducción de las sustancias agotadoras de la capa de Ozono.

5. En equidad de género el país enfoca sus esfuerzos en tres líneas: disminuir los elevados niveles de violencia de género e intrafamiliar, atacar la persistente discriminación laboral contra la mujer, y fortalecer su participación política, la que incluso ha presentado algunos retrocesos en los últimos años.

6. Cabe señalar que los diferentes Acuerdos de Libre Comercio en proceso de aprobación –con Centroamérica, Chile y Estados Unidos- representan para la economía colombiana y para sectores específicos la necesidad de ajustar y reforzar las capacidades productivas a las nuevas condiciones de la inserción internacional.

7. Además de vencer las múltiples inequidades, Colombia tiene el reto de superar la situación de violencia derivada del conflicto con los grupos armados ilegales y sus efectos, que originan muchas de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Tal situación afecta la vida de los colombianos, junto con el narcotráfico, las diversas acciones terroristas y el crimen organizado, perturba la institucionalidad democrática y dificulta el desarrollo socioeconómico del país. Tras lograr la desmovilización de la gran mayoría de los grupos de autodefensa, hay una gran

preocupación nacional respecto a las dificultades del proceso de reinserción así como a la necesidad de una reconciliación nacional sostenible que incluya a todos los sectores. De hecho, si bien estos procesos de desmovilización han evidenciado la fuerza institucional del país, a la vez han evidenciado fragilidades en el sistema electoral y de partidos políticos. Siendo Colombia el primer productor de cocaína y primer productor mundial de la hoja de coca, los fenómenos de narcotráfico y cultivos ilícitos son fuentes de financiación de los actores armados ilegales; adicionalmente tienen efectos negativos sobre la equidad urbano/rural, y el sistema democrático en su conjunto, afectando la eficacia del sistema judicial, la cultura, la participación ciudadana, la transparencia administrativa y el ejercicio de la política.

## **II: La cooperación en el período anterior y sus lecciones**

8. Durante el período 2002-2006, la cooperación del PNUD se orientó a tres áreas programáticas: Gobernabilidad Democrática; Desarrollo Social y Reducción de la Pobreza/Medio Ambiente; y Reducción de Emergencias Complejas. En un esfuerzo por darle un real valor agregado a sus proyectos, y en la óptica de ser complemento y promotor de las capacidades nacionales, se trabajó con las autoridades, la sociedad civil y el resto de la cooperación internacional, en el fortalecimiento de las capacidades nacionales. El objetivo fue promover, a través de la concertación y el diálogo, políticas y proyectos tendientes a consolidar el desarrollo humano, promover la convivencia y los derechos humanos.

9. Fueron muy fructíferos procesos como el apoyo a iniciativas de los gobiernos nacional y local para cumplir los Objetivos del Milenio, la presentación de propuestas concretas de política pública a través de Informes de Desarrollo Humano, la conformación de escenarios de diálogo incluyente sobre temas como justicia y reforma electoral, el impulso de la coordinación de la cooperación internacional y la construcción de puentes entre Gobierno, Cooperación Internacional y Organizaciones de la Sociedad Civil. De igual modo, se promovieron iniciativas de difusión de conocimiento (publicaciones, Cuadernos PNUD, foros, etc.) y se avanzó en estrategias de incidencia política a partir de alianzas con los medios de comunicación. A través de proyectos destinados a avanzar en el desarrollo, y

a pesar de la compleja situación de violencia, procesos como el Programa de Reconciliación y Desarrollo (REDES) permitieron aportar una metodología de trabajo para impulsar procesos locales de reconciliación y desarrollo, en articulación con donantes y entidades nacionales. Como nota particularmente valiosa se incluyen diversas estrategias de intervención local o regional en campos como la promoción de los Objetivos del Milenio, el desarrollo local, la gobernabilidad democrática, y el debate hacia la reconciliación.

10. Los resultados de la Evaluación de Resultados de Desarrollo (ADR, por sus siglas en inglés), evaluación realizada entre julio y agosto de 2006 y cuyo informe fue recibido en enero de 2007, han sido tomados cuidadosa y pertinentemente tanto para la revisión de lo alcanzado, pero sobre todo como elemento guía para orientar, definir y precisar el nuevo programa, tarea que en este documento se recoge.

11. Con base en la experiencia adquirida, en el ciclo 2008-2011 el PNUD se compromete a trabajar con particular énfasis programas y políticas que beneficien a los sectores más vulnerables y discriminados del país, como son la población desplazada, indígena, la afro colombiana y las mujeres. Para su nueva programación y en el propósito de garantizar aportes sustantivos, temas como los Objetivos del Milenio se convertirán en ejes estratégicos de su cooperación. Ello se hará en coordinación tanto con el programa estratégico asumido por el gobierno colombiano como con el Sistema de Naciones Unidas.

### **III. Programa Propuesto y Estrategia de Cooperación**

12. La estrategia del PNUD para el nuevo ciclo se inserta perfectamente en los pilares fundamentales del país condensados a través de su Plan Nacional de Desarrollo y se enmarca en la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 del Gobierno Colombiano. Por ello, apoyará la implementación de la estrategia nacional, que en las actuales condiciones del país arriba descritas, busca traducirse en logros en equidad y desarrollo humano sostenible.

13. El PNUD enmarca su programa de cooperación dentro de los criterios de la Declaración de París y se declara promotor de sus principios básicos: coordinación y alineación de la cooperación, cooperación sur-sur, fortalecimiento de las capacidades nacionales y liderazgo del país. Pone a disposición del país su capacidad de convocatoria

para la promoción de iniciativas y la movilización coordinada de recursos así como sus capacidades para impulsar la difusión y apropiación de conocimientos, y su disponibilidad a apoyar todas las actividades de monitoreo y evaluación de impacto de las políticas del país.

14. El PNUD fundamenta su cooperación técnica alrededor estos “ejes articuladores”: - Apoyo al desarrollo de las capacidades nacionales a través de cooperación técnica, formulación y promoción de instrumentos de política en la puesta en marcha de sus programas;- Apoyo al empoderamiento de actores públicos y de la sociedad civil para la definición y ejecución de proyectos que atiendan las prioridades nacionales y territoriales.

- Impulso de procesos de apropiación de políticas públicas, particularmente la adopción de los Objetivos del Milenio en diferentes niveles del gobierno, del sector privado, de la sociedad civil y los medios de comunicación.

15. Por cuanto la tarea del desarrollo no puede ser resultado sino de un esfuerzo conjunto liderado por el gobierno, el PNUD promoverá la participación activa de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (especialmente aquellas presentes en Colombia), los demás organismos de la cooperación internacional (tanto multilateral como bilateral), y la sociedad civil organizada. En esta tarea de complementación el PNUD buscará articular el trabajo de atención a la emergencia hacia soluciones de desarrollo sostenibles. La cooperación sur-sur pasará a ser una de las prioridades de acción del PNUD así como el apoyo al G 24.

#### **Criterios de intervención:**

16. Enfoque de derechos humanos, para identificar, de manera articulada con el Gobierno Nacional, las regiones y los grupos más vulnerables y discriminados, buscar la equidad de género y dar especial atención a los pueblos indígenas y afro colombianos, a los desplazados y campesinos y a los marginados urbanos; también, para trabajar por el fortalecimiento tanto de las capacidades de las autoridades responsables del orden nacional, regional y local, como de los propios titulares de derechos en la reivindicación de los mismos.

17. Enfoque territorial, para fortalecer las intervenciones al nivel local y regional, a fin de generar y fortalecer procesos sociales participativos, la inclusión social y dinámicas de construcción territorial.

18. Cooperación Sur-Sur: para optimizar experiencias y prácticas que benefician en doble vía las acciones en Colombia y desde ella, y que contribuyan a profundizar el alcance y calidad de la estrategia del Gobierno Nacional.

En consecuencia, el PNUD Colombia articulará su cooperación técnica alrededor de las siguientes áreas temáticas:

#### **A. Superación de la Pobreza, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Desarrollo Sostenible.**

19. El PNUD apoyará la superación de la pobreza a través de dos niveles de intervención. En primer lugar, fortaleciendo capacidades nacionales para que el gobierno y la sociedad puedan actuar de manera conjunta para erradicar la pobreza y alcanzar los ODM. Se apoyará al país en su capacidad de análisis y de generación de propuestas, así como en el reconocimiento de experiencias y buenas prácticas para la lucha contra la pobreza; en el diseño de instrumentos y metodologías de seguimiento; también en la facilitación de espacios de coordinación y la construcción de puentes entre diversos sectores y niveles de acción del gobierno. Buscaremos que los ODM sean una guía en los planes de desarrollo regional y local. Apoyaremos la Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad y en particular el Programa JUNTOS.

20. El otro nivel de trabajo es la promoción del desarrollo económico incluyente, que amplíe y fortalezca la competitividad y las oportunidades y opciones, sobre todo para la población menos favorecida. Apoyaremos la generación de metodologías e instrumentos para la generación de empleo; fortaleceremos organizaciones sociales y productivas para que accedan a crédito y capacitación; apoyaremos la construcción de formas de asociación y de economías de escala para mejorar competitividad y finalmente haremos un énfasis especial para apoyar políticas y propuestas que beneficien a las mujeres, afro colombianos e indígenas y a las comunidades rurales, particularmente a aquéllas situadas en las regiones y zonas más vulnerables; daremos especial atención a la transición de la atención de

emergencia a la población en situación de desplazamiento, hacia soluciones sostenibles en materia de generación de ingresos y servicios sociales sostenibles.

21. El PNUD continuará fortaleciendo el Sistema Nacional Ambiental SINA para lograr mayor efectividad y adecuar y adaptar los marcos institucionales. Es fundamental generar capacidades nacionales para reducir el impacto negativo del cambio climático, asumir el compromiso de reducción de sustancias agotadoras de la capa de ozono, y el manejo racional de todo tipo de residuos contaminantes. El PNUD considera fundamental mantener su cooperación para la conservación de los ecosistemas estratégicos que garanticen la sostenibilidad ambiental del territorio, tanto a través del sistema nacional de áreas protegidas, como de la gestión integral del recurso agua.

Apoyará el cumplimiento de las metas nacionales en acceso al agua potable, servicios energéticos sostenibles. Articulará a este esfuerzo por la preservación del medio ambiente su apoyo a proyectos de desarrollo alternativo que tengan como objetivo la reducción de áreas de cultivos ilícitos y los proyectos orientados a la reducción de la pobreza, incluyendo iniciativas innovadoras como el ecoturismo.

22. El PNUD considera fundamental continuar cooperando en la preparación y generación de capacidades frente a desastres de origen natural (agudizados por factores sociales como la pobreza, degradación ambiental y la situación de violencia generada por el conflicto con los grupos armados ilegales), profundizando el enfoque de gestión integral del riesgo. Considerando los diversos escenarios de riesgo del país, es importante su inclusión en los procesos de planeación y la implementación de un marco normativo actualizado que involucre activamente a los diferentes actores, a la luz de los importantes desarrollos alcanzados a nivel nacional y regional

## **B. Gobernabilidad**

23. El PNUD está comprometido con el fortalecimiento de la capacidad de gestión pública local, regional y nacional en un contexto de pleno ejercicio de la ciudadanía política. Por ello, el PNUD:

- Apoyará al fortalecimiento de capacidades en instituciones públicas nacionales y territoriales para lograr mejores desempeños en materia de eficiencia administrativa y financiera, transparencia, planificación y gestión.

- Apoyará la formulación de visiones estratégicas y propuestas concertadas hacia una planeación y ordenamiento territorial participativos, con énfasis en las zonas rurales.

- Impulsará el fortalecimiento de los mecanismos de participación e incidencia en la formulación de políticas, en especial por parte de las poblaciones vulnerables, a fin de generar liderazgos incluyentes y renovadores

24. El PNUD apoyará el fortalecimiento y la autonomía de la justicia, a fin de contribuir con el mejoramiento de su eficacia y transparencia y, por ende, de su capacidad de asegurar una efectiva defensa de los derechos humanos y de poner en marcha en el país una justicia transicional con capacidad para dar efectiva protección, atención e investigación en las áreas de su competencia.

25. El PNUD apoyará la reforma del sistema político y electoral a través de escenarios de diálogo en todos sus niveles; institucional, técnico y social. Ello incluye la generación de escenarios de diálogo con las instituciones involucradas en la reforma, de planes de acción para su implementación por parte de partidos políticos e instituciones del Estado. En este ámbito, para la promoción de la gobernabilidad democrática se contará con el acompañamiento de medios de comunicación previamente capacitados.

26. Los Informes de Desarrollo Humano han sido factores dinamizadores de una propuesta social incluyente, basada en el adecuado análisis de sus problemas y en la formulación de estrategias capaces de impulsar la democracia, la equidad y el desarrollo humano. El PNUD continuará sus esfuerzos en este campo, con la conclusión de los actuales Informes Regionales y el inicio de otros nuevos, tanto a nivel nacional como regional. Será de particular importancia su apoyo al establecimiento de estrategias que permitan a los gobiernos la implementación de acciones y proyectos, derivados de los diagnósticos resultantes.

### **C. Desarrollo, paz y reconciliación**

27. La complejidad de la situación de violencia generada por el conflicto con los grupos armados ilegales en Colombia reclama su intervención en múltiples escenarios: la construcción de escenarios de convivencia y paz, que faciliten el tránsito hacia el desarrollo humano, la disminución de los riesgos, la mitigación de los efectos de la violencia -lo que incluye la puesta en marcha de procesos de recuperación temprana-, y la atención integral a víctimas en una perspectiva de reconciliación.

28. Todos estos escenarios de acción plantean como prerequisite la coordinación tanto con el gobierno nacional y las instituciones involucradas, como a nivel inter-agencial y con los demás organismos de cooperación multilateral y bilateral.

29. En el campo de la promoción de la convivencia y de la paz, el PNUD promoverá estrategias de desarrollo humano y procesos sociales e institucionales de resolución no violenta de los conflictos sociales: en particular acompañará el fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad pública nacional y territorial para la formulación de políticas públicas y la implementación de programas y proyectos en temas de promoción de convivencia y paz, en el marco de las competencias delimitadas por la Constitución y la Ley.

Al mismo tiempo, el PNUD facilitará condiciones para el fortalecimiento de las capacidades de diferentes actores de la sociedad civil en materia de promoción de convivencia y paz. Adicionalmente, promoverá espacios de concertación y diálogo entre actores del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional alrededor de los temas del desarrollo, la convivencia y la reconciliación. Finalmente, apoyará procesos de análisis, de comunicación y construcción de una cultura de convivencia y paz.

30. En el campo de la disminución de los riesgos y la mitigación de los impactos de la violencia, el PNUD apoyará el empoderamiento social, político y económico de la población más vulnerable, excluida y afectada por la situación de violencia interna generada por el conflicto con los actores armados ilegales. Para ello cooperará con el

fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la sociedad civil para enfrentar las situaciones de vulnerabilidad, promoviendo conjuntamente con el Gobierno y demás entidades estrategias de atención integral sobre minas, prevención del desplazamiento y

prevención del reclutamiento de menores. Al mismo tiempo el PNUD fortalecerá los esfuerzos del país para enfrentar factores sociales de exclusión, con una particular atención hacia los sectores más vulnerables y discriminados, (campesinos, niños, niñas y jóvenes, mujeres en condiciones de vulnerabilidad, afro-colombianos, indígenas), y orientando un esfuerzo especial a facilitar la recuperación económica y la promoción de incentivos socio-económicos.

31. En el campo de la preservación de la memoria y dignidad de las víctimas, el PNUD impulsará el fortalecimiento de las capacidades del Estado en:

- Su respuesta a las víctimas de la violencia a través de procesos de reconciliación y según los estándares internacionales conforme a los compromisos suscritos por el país, de reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

- Los procesos de identificación, organización y fortalecimiento de las víctimas en la perspectiva de garantizar sus derechos, en coordinación con las autoridades gubernamentales y facilitando así su visibilización por parte de los responsables de la política pública correspondiente. En este marco el PNUD apoyará la puesta en marcha de mecanismos de justicia transicional, así como iniciativas de reconciliación y desarrollo comunitario como un aporte a los procesos de reintegración y reconciliación de las comunidades en los territorios.

32. Todas estas acciones se desarrollarán teniendo en cuenta el impacto diferencial que la violencia tiene sobre las mujeres, por lo que se promoverá su participación activa en la construcción de escenarios de convivencia y reconciliación en espacios institucionales y sociales.

33. Finalmente, el PNUD manifiesta su disposición de consolidar sus programas de Reconciliación y Desarrollo, REDES, en especial al nivel local, así como su apoyo a otros proyectos en esta misma línea como los Laboratorios de Paz, y los Programas de Desarrollo y Paz y otras iniciativas territoriales similares de Paz y Desarrollo.

#### **IV: Gestión del Programa, Monitoreo y Evaluación**

34. Toda la gestión estará basada en la obtención de resultados, buscando con esto asegurar:

- Que en su diseño e implementación, las intervenciones del PNUD garanticen el desarrollo de capacidades y el mayor impacto posible de la cooperación

- Un sistemático monitoreo y evaluación de las intervenciones así como de la obtención de resultados de todo el programa país. El referente siempre será lo establecido en el marco de monitoreo y evaluación del UNDAF;

- La coordinación de estas actividades con agencias del Sistema de Naciones Unidas y otros socios, de conformidad con la Declaración de París. Se apoyará la Coordinación dentro del Sistema y con otros socios, la movilización conjunta de recursos, y la promoción e implementación de actividades de recuperación temprana (early recovery). Conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial para la Acción Social el PNUD realizará anualmente evaluaciones del avance del Programa. Los programas y proyectos en ejecución serán visitados al menos una vez al año, y de tales visitas se dejarán las conclusiones en un informe escrito.

35. Nuevas posibilidades de programación conjunta estarán activamente alineadas dentro de todas las áreas UNDAF. Las intervenciones del PNUD tendrán una clara orientación en los territorios, sirviendo su presencia como correa transmisora entre los diferentes niveles de la gestión del Estado (nacional, departamental, municipal)

36. En relación con las modalidades de ejecución y dado el empeño de reforzar las capacidades nacionales, las intervenciones del PNUD tendrán el carácter de ejecución nacional, con claro y específico valor sustantivo agregado. Cada intervención, a través de una real apropiación de esas capacidades por parte del gobierno, se traducirá en más eficiencia, eficacia y oportunidad en la obtención de resultados. La ejecución directa seguirá siendo utilizada en casos específicos y necesarios.

37. Las capacidades al interior del PNUD seguirán siendo mejoradas tanto mediante el fortalecimiento del recurso especializado relevante, como por un eficiente y oportuno uso de las herramientas corporativas disponibles; cuando sea posible se compartirán las herramientas con contrapartes para reforzar las instituciones aliadas.

38. En línea con la Declaración de París, el PNUD promoverá una mayor coordinación y armonización para obtener ganancias en eficiencia, reducción de costos de transacción y un uso óptimo de los recursos disponibles. El trabajo con los socios se mantendrá y maximizará para asegurar la creación de sinergias con otras agencias del SNU, con otras instancias de cooperación internacional, con el sector privado y los gobiernos, y con el objeto de incrementar el impacto de las intervenciones. La movilización de recursos se acogerá al marco del UNDAF y al presente CPD para reforzar intereses y complementariedades de las instituciones multilaterales, socios bilaterales y las instituciones financieras internacionales.

39. En concordancia con la iniciativa del Enterprise Risk Management y lo ya avanzado con PRINCE2, estaremos definiendo y concretando tanto la estructura, la práctica y la cultura de la evaluación de riesgo, sus acciones de mitigación y la toma de decisión consecuente. El riesgo en si será tanto en la gestión interna, como la del propio entorno internacional y nacional, y sobre este último no solo lo coyuntural sino también lo estructural e institucional.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2007). Documento de Programa de País para Colombia 2008-2011. Bogotá