

Denisse A. Grandas Estepa

Claudia M. Moreno Ojeda

(coordinadoras)

COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN
AMÉRICA LATINA
EN CLAVE DE PAZ
Y DESARROLLO


Editorial
Neogranadina



Cooperación internacional en América Latina en clave de paz y desarrollo / Denisse A. Grandas Estepa , Claudia M. Moreno Ojeda, coordinadoras. -- Bogotá : Universidad Militar Nueva Granada, 2020.

p. 282 – (relaciones internacionales y estudios políticos)

Incluye datos de los autores. – Contiene bibliografía al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-5103-04-7

1. Cooperación internacional - América Latina 2. Desarrollo regional
- América Latina I. Grandas Estepa, Denisse Amara, coord. II. Moreno Ojeda,
Claudia Marisol, coord. III. Serie

CDD: 327.17098 ed. 23

CO-BoBN-

Cooperación internacional en América Latina en clave de paz y desarrollo
© Denisse A. Grandas Estepa y Claudia M. Moreno Ojeda (coordinadoras)

© Universidad Militar Nueva Granada

Colección Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

© Vicerrectoría de Investigaciones

© Editorial Neogranadina

Bogotá, Colombia

editorial.neogranadina@unimilitar.edu.co

CAPÍTULO 5.

Denisse Grandas Estepa**
Miguel Barreto Henriques***

LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN PARA LA PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA EN COLOMBIA*

Retos y desafíos para
el posacuerdo

- * Este capítulo es un resultado parcial de la consultoría realizada por los autores en el año 2015 en el marco del proyecto “estrategia de gestión del conocimiento, posicionamiento y sostenibilidad, Programa Nuevos Territorios de Paz”. Contrato de consultoría firmado entre la Universidad Jorge Tadeo Lozano y el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.

- * Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Decana de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Sede Campus Nueva Granada, de la Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá (Colombia).

- ** Doctor en Política Internacional y Resolución de Conflictos de la Universidad de Coimbra. Docente-investigador de tiempo completo del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director del Observatorio en Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá (Colombia).

Introducción

La cooperación de la UE (Unión Europea) tiene una trayectoria de casi dos décadas de trabajo en Colombia, orientada hacia la construcción de paz. Este proceso se ha desarrollado principalmente en medio de un conflicto armado, lo que le ha conferido características y dinámicas particulares y a su vez ha configurado muchas limitaciones políticas y operativas. Es una cooperación que se ha caracterizado por la promoción de la democracia y los derechos humanos y por la presencia activa de la sociedad civil en los procesos de desarrollo.

Por tanto, claramente responde a la visión y los valores de la UE como actor internacional y a las dinámicas del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

En su calidad de país de renta media alta, y a pesar de que la AOD (ayuda oficial al desarrollo) representa un porcentaje muy reducido de su PNB (producto nacional bruto)¹, Colombia ha sido uno de los principales receptores de ayuda en América Latina y el Caribe, por lo que la UE ha sido un socio fundamental y se ha convertido en el principal proveedor de ayuda multilateral en el país. Esto le ha conferido un rol primordial en especial en los temas relacionados con la construcción de paz, los derechos humanos y el fortalecimiento de la institucionalidad pública colombiana.

La firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las Farc-EP en 2016 pone a la UE frente a un nuevo escenario en Colombia, que configura necesariamente una nueva etapa para la cooperación europea y plantea nuevos retos y desafíos. La implementación de los Acuerdos de La Habana constituye un paso significativo en el camino de la superación del conflicto armado, pero la construcción de una paz duradera, positiva y sostenible implica un proceso mucho más amplio y multidimensional, que exigirá necesariamente las contribuciones del Estado colombiano, la sociedad civil, las empresas, las universidades y la cooperación internacional.

Por lo tanto, nos encontramos en un momento ideal para hacer un balance del trabajo de estos años desarrollado por la UE en Colombia, mirando hacia el futuro, pero recogiendo las experiencias y enseñanzas del pasado. En este contexto el capítulo tiene como objetivo examinar

1. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial (2018) la AOD representó el 0.47% de su PNB en 2015.

la estrategia de cooperación para la paz de la UE en Colombia y a partir de esto identificar algunos elementos de reflexión, lecciones aprendidas, retos y desafíos para el posconflicto y la implementación de los Acuerdos de La Habana.

Con este objetivo en mente, en un primer momento se plantea un contexto general de la cooperación internacional para la paz y la prevención de conflictos. En una segunda parte se examinan los programas de cooperación para la paz de la UE en Colombia y luego se identifican algunas lecciones aprendidas, así como retos y desafíos para la implementación de los acuerdos. El capítulo finaliza con algunas consideraciones que intentan seguir aportando a la reflexión.

Metodológicamente se trabajó a partir de un grupo de categorías de análisis, con el concepto de *paz territorial* como eje principal y estructurador. Entendemos tal noción tanto en la acepción propuesta y consolidada por los PDP (programas de desarrollo y paz) —un modelo participativo de construcción de paz desarrollado de abajo hacia arriba a partir de las especificidades sociales, políticas y económicas de las regiones, con base en los actores sociales presentes en los territorios— como en la perspectiva definida por el ex alto comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo (2014), en cuanto satisfacción de los derechos de las víctimas y de los ciudadanos colombianos en todo el territorio, “en una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio”.

Bajo ambas definiciones subyace un elemento fundamental: el conflicto armado impactó al territorio nacional de forma regionalmente diferenciada, razón por la cual este elemento debe ser tenido en consideración en la construcción de la paz en un escenario de posacuerdo.

Asimismo, se han tenido en cuenta en el desarrollo de la investigación criterios como la sostenibilidad de los procesos, los niveles de participación y empoderamiento, los modelos de articulación de actores, la existencia de externalidades negativas, la identificación de buenas prácticas y aprendizajes, la incidencia en políticas públicas y la coherencia de la estrategia y el enfoque de la UE.

El proceso investigativo partió de una revisión del estado del arte de la bibliografía sobre la cooperación europea en Colombia. Igualmente, se realizaron diversas entrevistas semiestructuradas con actores clave involucrados en las iniciativas estudiadas.

La visión de la cooperación internacional para la paz: un contexto general

A partir de la década de los noventa la ayuda internacional comenzó a vincular dentro de sus políticas y estrategias, tanto bilaterales como multilaterales, la dimensión de los conflictos y la construcción de paz. Como lo señala Woodward (2013), un primer momento demostró el cambio en el ambiente estratégico con el final de la Guerra Fría. A partir de entonces no solo se evidenció una mayor libertad en el despliegue de operaciones de pacificación y mantenimiento de la paz auspiciadas por la ONU, sino que además los Estados llamados *donantes* pudieron abordar las necesidades de la población más allá de los intereses estratégicos que acompañaban a la ayuda al desarrollo durante la Guerra Fría.

Fue a mediados de esa misma década cuando se empezó a promover una mayor definición y articulación de objetivos y documentos de política al respecto, lo que podría denominarse “la institucionalización del régimen de ayuda para la paz” (Woodward, 2013).

Esta arquitectura institucional en desarrollo vino acompañada del paradigma liberal de construcción de paz como un intento para dar sentido a las prácticas internacionales de consolidación de la paz que provenían de organizaciones internacionales y países occidentales en contextos afectados por conflictos luego de la Guerra Fría, como Camboya, El Salvador, Bosnia o Timor Oriental. A partir de este enfoque se planteaba que el establecimiento de instituciones liberales (democracia, derechos humanos, economía de mercado y Estado de derecho) era una condición necesaria para la paz sostenible en sociedades afectadas por un conflicto armado (Zaum, 2013).

El modelo dominante de paz liberal terminó por integrar posteriormente aspectos relacionados con los componentes sociales y de desarrollo humano para la construcción de paz. Tales componentes claramente se pueden observar en la definición de directrices y lineamientos de cooperación para la prevención de conflictos y la construcción de paz de los Estados miembros del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), dependencia de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que regula el sistema internacional de ayuda para el desarrollo), y de los actores multilaterales de la cooperación internacional, como la ONU, el Banco Mundial y la UE.

En el caso de la ONU esta dinámica fue evidente. En 1992 en el reporte del secretario general, Butros Butros-Ghali, titulado “Una agenda para la paz”, se introdujo el concepto de *construcción de paz*, el cual fue definido como “la acción para identificar y mejorar estructuras, las cuales tenderán a fortalecer y consolidar la paz con el objetivo de evitar una recaída en el conflicto” (ONU, 1992).

Sin embargo, a diferencia de los planteamientos de la Investigación para la Paz², la ONU abogó por una visión estadocéntrica, que consideraba la construcción de paz como una tarea de los Estados y con ello restringía el concepto a la etapa final del ciclo del conflicto violento o el posconflicto.

No obstante, en 1995 esta organización propone una agenda para la paz en la cual se tienen en cuenta otras consideraciones para su construcción. Así, la paz debe definirse como un proceso y no como una simple etapa final, lo cual implica medidas de carácter preventivo, paliativo y restaurativo. De la misma manera, el concepto busca consolidarse a través de cuatro ejes fundamentales: seguridad, desarrollo, democratización y derechos humanos.

A partir de otras propuestas de la ONU (una agenda para el desarrollo de 1994, el *Informe Brahimi* de 2000 y la propuesta del Comité de Políticas del Secretario General de 2007), el concepto comienza a adquirir nuevas dimensiones, que evidencian la conexión entre desarrollo y construcción de paz. Esto parece importante en razón a que la construcción de paz ofrece una oportunidad para establecer instituciones sólidas y procesos de justicia social, así como para promover la democracia, los derechos humanos y el respeto por la ley. Esta dinámica viene vinculada además al acompañamiento internacional y la gestión de recursos de cooperación internacional para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo relacionados con la paz.

2. En la década de los sesenta surgió la disciplina de la Investigación para la Paz, o Peace Research, como un esfuerzo por avanzar hacia una definición más amplia de la paz, que incluyera una visión más integral, social y humana (Mesa, 2008).

Junto a los planteamientos de la ONU, a mediados de los años noventa el CAD comienza a discutir cómo los actores de la cooperación internacional pueden contribuir mejor a la “prevención y atenuación de conflictos y a la necesaria reconstrucción tras su final” (Woodhouse, Ramsbotham y Miall, 2005)³. Con esto se confirma además que la dimensión de los conflictos, sus causas y consecuencias deben convertirse en componentes fundamentales de las estrategias de cooperación para el desarrollo.

En esta dirección, a finales de 1997 el CAD divulgó una guía denominada “Conflict, peace and development co-operation on the threshold of the 21st century”, en la cual se propone que los donantes del área del desarrollo económico deben enlazar las políticas de desarrollo con las actividades de construcción de paz sostenible en zonas de conflicto (Woodhouse, Ramsbotham y Miall, 2005). Este documento resulta fundamental para comprender cómo desde entonces se define el papel de la AOD en los procesos de construcción de paz (DAC, 1997):

- *Antes de la irrupción del conflicto:* ayuda para la prevención y promoción de la estabilidad democrática, el respeto de los derechos humanos y los programas de reducción de la pobreza.
 - *Durante un conflicto:* asistencia humanitaria, apoyo a los procesos de desarrollo y definición de posibles oportunidades para la resolución del conflicto.
 - *Situaciones de transición y de disminución del conflicto:* no solo asistencia humanitaria, sino iniciativas para ayudar a superar
3. Estas discusiones iniciaron a partir de la creación de un grupo especial sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo dentro del CAD, del cual eran parte Estados miembros de este comité junto a otros actores de ayuda, como la Comisión Europea, el Banco Mundial y el PNUD, entre otros.

el trauma, promover la reconciliación y prevenir nuevos brotes de conflictos violentos.

- *Después del conflicto*: ayuda para la promoción de la reconciliación y las reformas políticas, jurídicas y económicas necesarias para una paz sostenible.

Como complemento, el CAD lanza en 2001 una segunda guía denominada *Helping prevent violent conflict*. Allí no solo ratifica lo anteriormente propuesto, sino que reconoce la necesidad de la cooperación para el desarrollo con miras a promover, entre otras cosas, las asociaciones con actores de los países en desarrollo durante y después de un conflicto, el apoyo económico, la diplomacia y las capacidades locales para una paz sostenible.

Dados los lineamientos propuestos por el CAD, el Banco Mundial y el FMI se convirtieron en actores influyentes al promover programas de estabilización macroeconómica para el pago de la deuda como condición necesaria del régimen de ayuda para la paz.

La cooperación para la paz: el caso de la UE

El caso de la UE también es una muestra clara de las dinámicas que adquirió la cooperación para la paz. Europa ha tenido un rol protagónico en el sistema de ayuda al desarrollo desde los años sesenta. Sin embargo, desde los noventa ha venido profundizando una política de cooperación para el desarrollo conforme a su política exterior, sus intereses y valores. Así, y a pesar de los vínculos previos a los noventa, a partir de la entrada en vigor del TUE (Tratado de la Unión Europea), en 1993, se formaliza e institucionaliza una política de cooperación internacional en la cual la paz y los temas políticos asumen un lugar destacado. En ella se establecen entre otras cosas

compromisos con la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, la consolidación de la democracia y del Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (Comisión Europea, 1992). Adicionalmente, el Tratado de Lisboa de 2009 es el hito más importante a través del cual la UE se posiciona como actor de la cooperación internacional, que se convierte así en un objetivo de su política exterior (Parlamento Europeo, 2012).

A partir de entonces la UE ha ido configurándose como un actor global que promueve el multilateralismo y aboga por una agenda de desarrollo consensuada a nivel mundial. Así, por ejemplo, en cuanto *global player* se ha posicionado como un actor multilateral del sistema de cooperación internacional, desde el cual no solo ha promovido la agenda para el desarrollo de la ONU, sino que ha definido al interior del CAD estrategias, políticas y buenas prácticas junto a otros donantes del sistema (Sanahuja, 2014).

La UE es en su esencia un modelo político de paz, cooperación y desarrollo, lo que se ve reflejado en su política exterior. En efecto, el TUE estableció como algunos de los objetivos de dicha política el mantenimiento de la paz, el fomento de la cooperación internacional, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Comisión Europea, 1992, art. J1). De esta manera, las acciones de cooperación para la paz reflejan claramente la promoción de sus valores y principios políticos, soportados en la paz liberal: la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, la resolución pacífica de conflictos, la integración, el desarrollo sostenible y la economía de mercado.

Por esa misma razón la presencia de la UE en acciones internacionales relacionadas con la paz ha trascendido el mantenimiento de esta y la

gestión de crisis, y ha intentado intervenir en los aspectos estructurales de los conflictos (Manners, 2008, p. 132).

El compromiso con la cooperación internacional y la paz también ha sido expresado tanto en el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 como en el de 2016. En el primero de ellos, y a partir de los objetivos de erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y el cumplimiento de la agenda de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), la UE plantea como una de sus actividades de apoyo e intervención la prevención y resolución de los conflictos violentos combatiendo sus causas principales —la pobreza, la degradación, la explotación, las desigualdades en el reparto de las tierras y los recursos, la débil gobernanza, entre otros—.

Por su parte, en el nuevo Consenso, de 2017, la UE reconoce la necesidad de trabajar en el cumplimiento de la Agenda 2030, soportada en los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible). En efecto, en dicho documento se considera que

la consolidación de la paz y la construcción del Estado son fases esenciales para el desarrollo sostenible que deben tener lugar a todas las escalas, desde la global hasta la local, y en todas las fases del ciclo del conflicto, desde la alerta rápida y la prevención hasta la respuesta a las crisis y la estabilización. (Parlamento Europeo, 2017)

En el Consenso de 2017 se plantea además que la UE y sus Estados miembros

recurrirán a la cooperación para el desarrollo como parte de la gama de políticas e instrumentos para prevenir, gestionar y ayudar a resolver los conflictos y las crisis, evitar que se creen necesidades humanitarias y construir una paz duradera y una buena gobernanza.

Adicionalmente el documento reconoce una vez más como principal objetivo de la cooperación la erradicación de la pobreza en todas sus

dimensiones y establece como esencial el vínculo entre el desarrollo sostenible, la acción humanitaria, la paz y la seguridad.

Por lo tanto, la paz —junto al apoyo a la democracia, los derechos humanos y la buena gobernanza— se constituye en un componente fundamental de la política de cooperación para el desarrollo de la UE, que promueve un enfoque soportado en la promoción estructural de la paz con el objeto de incidir sobre las causas y raíces de los conflictos. Por esa misma razón la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo constituyen en sí mismos instrumentos de construcción de paz y prevención de conflictos.

La estrategia y el enfoque para la paz de la UE en Colombia

El enfoque para la paz de la cooperación europea en Colombia, dirigido por la Comisión Europea y su delegación en el país, es en gran medida un reflejo de la UE como actor internacional, de su historia de integración, su complejidad política e institucional, su cosmovisión, su modelo social y los principios políticos sobre los cuales se asienta. La UE converge en torno a determinados factores, valores y principios que definen su posición y enfoque frente al conflicto armado y su resolución en Colombia.

Este enfoque pone especial énfasis en la necesidad de incidir sobre las causas y raíces profundas del conflicto armado, con miras a la construcción de una paz duradera y positiva. Como señala el “Documento de estrategia país, 2007-2013” de la Comisión Europea (2007), “el conflicto interno colombiano tiene orígenes históricos profundos, principalmente el abandono de algunas regiones del país por el Estado”. En este sentido, la visión de la UE subraya la necesidad de construir la paz desde distintos frentes y dimensiones, incidiendo simultánea y articuladamente en temas como la pobreza, la exclusión

socioeconómica, el medio ambiente, la igualdad de género, los derechos humanos, el fortalecimiento institucional y la cultura de paz.

La característica más específica y relevante de la visión de la cooperación europea para la paz es la centralidad que le atribuye a la sociedad civil. La UE subraya la necesidad de construir la paz “desde abajo”, atribuyendo un rol central a organizaciones y comunidades de base en este proceso. La ayuda europea ha estado canalizada y direccionada esencialmente hacia la sociedad civil, y esta ha asumido en consecuencia un rol de elevado protagonismo no solo en la concepción, sino en el desarrollo e implementación de las iniciativas.

La cooperación europea en Colombia asume rasgos y una configuración muy propia, derivada de la especificidad del contexto social, económico y político: es un país de renta media alta y con una capacidad institucional bastante superior a otros Estados receptores de ayuda. Por tanto, la existencia de un conflicto armado ha sido el motivo principal y eje estructurante de la política de cooperación de la UE en Colombia.

A pesar de los vínculos importantes desde hace tiempo entre Estados miembros de la UE y Colombia, fue fundamentalmente en la década de los noventa que se empezó a estructurar una estrategia y un enfoque europeo para la paz en el país. Se estableció una Delegación de la Comisión Europea en Colombia en 1993, justo cuando el conflicto armado había atraído sobre sí mucha atención política y mediática en el Viejo Continente, fruto del gran incremento en su intensidad, la crisis humanitaria generada y su creciente vínculo con el narcotráfico. Asimismo, durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) se desarrolló lo que se conoció como *diplomacia por la paz*. En ese entonces los esfuerzos de negociación con las guerrillas de las Farc y el ELN serían acompañados por la inclusión de diversos actores

internacionales como facilitadores, entre ellos varios Estados miembros de la UE.

En este mismo periodo fue concebido el llamado *Plan Colombia*, una estrategia antinarcótica y contrainsurgente liderada por Estados Unidos. La UE sería llamada a participar y financiar este plan; sin embargo, decidió no apoyarlo por su enfoque eminentemente militar. En su lugar asumió el imperativo político de desarrollar su propia estrategia para la paz en Colombia, en correspondencia con sus propios valores, idiosincrasia y principios políticos.

El programa LP (Laboratorios de Paz) y posteriormente el programa NTP (Nuevos Territorios de Paz) se convertirían en el elemento central de esta política. Configuran el más destacado, ambicioso e importante programa entre los múltiples mecanismos e instrumentos de la cooperación europea a nivel comunitario en Colombia, direccionado no solo hacia la paz, sino también para otros fines.

Se conformaron mediante convenios bilaterales de cooperación entre el Estado colombiano y la UE, y sobresalieron como programas de cooperación que asumían rasgos bien particulares y una configuración muy peculiar. A partir de esto se convirtieron en programas multidimensionales de construcción de paz positiva desde los territorios, sostenidos por la sociedad civil con el respaldo y participación de las partes firmantes.

Estos programas han tenido como propósito fundamental abordar las causas del conflicto armado e integrar —mediante un amplio conjunto de procesos sociales, culturales, económicos y políticos de base— algunos de los sectores sociales tradicionalmente más excluidos de la población colombiana —tales como los campesinos, las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes— acercándolos a la institucionalidad, el desarrollo y la democracia.

El primer Laboratorio de Paz (2002-2010) surge en la región del Magdalena medio, sobre la base de la experiencia social de una de las iniciativas de construcción de paz más *sui generis* entre las nacidas en la sociedad civil colombiana, el PDPMM (Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio).

La confluencia de visiones de paz, tanto en el PDPMM como en la UE, orientadas hacia la inclusión social, la participación y la incidencia en las raíces profundas del conflicto generó una alianza entre dicho programa y la cooperación europea materializada en un verdadero “laboratorio de paz”⁴. En juego estaba esencialmente abrir nuevos caminos para una paz duradera y positiva en Colombia generando condiciones sociales, económicas, políticas y culturales a nivel micro, desde la especificidad de cada región y territorio.

Este programa de cooperación se estableció mediante un convenio de financiación firmado en febrero de 2002 entre la Comunidad Europea y la República de Colombia, que establecía un periodo de ejecución de 8 años, una dotación financiera de 42.2 millones de euros (de los cuales la UE aportaba 34.8 y el Estado colombiano, 7.4), y definía como área de intervención 30 municipios pertenecientes a los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander (DNP, 2005).

El objetivo de esta iniciativa consistía en establecer en el Magdalena medio un “laboratorio de paz” que, a través de la defensa de los derechos humanos básicos de todos los habitantes y el impulso del

4. Para este proceso de acercamiento entre la UE y el PDPMM contribuyó igualmente el hecho que este hubiera sido financiado, entre 1998 y 2000, por el Banco Mundial a través de dos LIL (*Learning and Innovation Loans*, “préstamos de aprendizaje e innovación”), lo que confería a la UE ciertas garantías de capacidad instalada en la ejecución de recursos internacionales.

desarrollo humano sostenible, aportara significativamente a la convivencia ciudadana, fortaleciera el diálogo de paz y mostrara caminos eficaces y viables para la superación del conflicto, que pudieran aplicarse en otras regiones de Colombia.

El éxito de los procesos sociales y la singularidad y multidimensionalidad del enfoque para la paz corporizados en el PDPMM y el Primer Laboratorio de Paz se convirtieron en una “fórmula” atractiva, que se buscó replicar y readaptar a otras regiones y contextos sociales en Colombia. Esto llevó al surgimiento de más de dos docenas de PDP (programas de desarrollo y paz) y dos laboratorios de paz más.

Así, en 2004 nace el Segundo Laboratorio de Paz, en dos regiones de Cauca y Nariño (macizo Colombiano y alto Patía), oriente antioqueño y Norte de Santander⁵. Su objetivo principal era construir de manera colectiva las condiciones para una paz duradera y una convivencia pacífica basada en una vida con dignidad y oportunidades para todos los habitantes.

En 2006 surge el Tercer Laboratorio de Paz, en las regiones de Montes de María y Meta, con el propósito de establecer y consolidar iniciativas políticas de paz y desarrollo equitativo en el país en concertación entre la sociedad civil y el Gobierno de Colombia para promover con ello la construcción de política pública.

Cada una de estas iniciativas se construyó con base en distintos actores y procesos sociales en curso y presentó dinámicas diferenciadas, pero manteniendo en lo esencial la filosofía y el enfoque para la paz nacidos en el Magdalena medio.

5. Se incluyen en estas cuatro regiones de intervención 62 municipios de Colombia (Bouchier y Barme, 2008, p. 1).

Finalizada formalmente la experiencia de los laboratorios de paz en 2010, la estrategia de paz de la cooperación europea tuvo continuidad a través de los programas DRPE (Desarrollo Regional Paz y Estabilidad), entre 2009 y 2016, y Nuevos Territorios de Paz, entre 2011 y 2016. El DRPE se destinó fundamentalmente a respaldar algunas de las iniciativas y proyectos más destacados, estratégicos y exitosos de los laboratorios de paz en una segunda fase de financiación, con miras a garantizar su continuidad y estabilidad. Por su parte, el programa NTP, se conformó como una nueva iniciativa de la cooperación europea, en articulación con el Estado colombiano y las organizaciones de la sociedad civil, que, no obstante, preservaba y reforzaba el enfoque y los objetivos fundamentales de los laboratorios de paz. En particular tal programa privilegió el trabajo con procesos e iniciativas locales en las que la sociedad civil asume un rol protagónico y el propósito de construir la paz a partir de las especificidades regionales y territoriales⁶.

En esta medida, los ejes principales de intervención y trabajo se mantuvieron, especialmente el fortalecimiento institucional, la promoción de procesos de desarrollo humano, el fomento de los derechos humanos y la generación de dinámicas y procesos participativos e inclusivos. Las regiones de intervención se ampliaron y se extendieron a otras zonas del país, en este caso el canal del Dique y el bajo Magdalena, que habían conformado programas de desarrollo y paz,

6. El Segundo Laboratorio de Paz tuvo una dotación financiera de 41.4 millones de euros, de los cuales la UE aportaba 33 millones y el Estado colombiano, 8.4; el Tercer Laboratorio, 30.2 millones (24 UE + 6 Estado colombiano); el DRPE I, 31 millones (26 + 5), el DRPE II, 10.5 (8 + 2); el programa NTP, 38 millones (30 + 7).

y los departamentos de Caquetá y Guaviare⁷, que a pesar de no contar con PDP presentaban procesos de construcción de paz territorial similares.

Bajo el propósito de continuar consolidando una estrategia de cooperación para la paz que recogiera los aprendizajes y experiencias de los PDP, a partir de noviembre de 2016 la UE decidió orientar sus esfuerzos a través del programa Forpaz (Fortalecimiento y Consolidación de Capacidades Locales para la Construcción de Desarrollo y Paz en Colombia).

Esta iniciativa representa una nueva apuesta de la UE, que responde a una decisión política, técnica e instrumental y que, por tanto, tiene elementos diferentes a los programas anteriores. Ante los problemas administrativos y los inconvenientes con las instancias gubernamentales correspondientes, se decidió que el programa se desarrollara bajo cooperación delegada de la UE a Alemania a través de la GIZ. Esto en razón a que esta ha demostrado una alta capacidad técnica mediante su programa Propaz (Apoyo a la Construcción de Paz en Colombia). Forpaz se convierte entonces en el cuarto componente de Propaz⁸, para lo cual busca “contribuir a la construcción de una nación en paz desde los territorios” en siete zonas: Pacífico nariñense y caucano, macizo Colombiano, Baudó chocoano, cañón de las Hermosas-Tolima, cañón de las Hermosas-Valle del Cauca, nudo de Paramillo y Magdalena medio (GIZ, 2016).

Esta decisión se tomó además en un momento en el cual no se tenía claridad sobre la instancia gubernamental que lideraría la

7. Se incluyen en estas cuatro zonas de intervención 56 municipios.

8. Los otros tres componentes de Propaz son: construcción de paz con enfoque territorial, justicia transicional y memoria histórica, y reparación de víctimas y restitución de tierras.

implementación de los acuerdos de paz, por lo que la mejor alternativa consistía en buscar un socio con una clara estrategia de construcción de paz y un programa de desarrollo con altas capacidades ejecutivas. Tal es el caso de Alemania.

De cualquier modo, comparativamente este nuevo programa frente a los anteriores cuenta con un presupuesto menor. Esta reducción considerable de recursos quizás obedece a otros aspectos coyunturales y de política, como el ingreso de Colombia a la OCDE (que podría significar la reducción de los recursos de AOD) y la intención de la UE de eliminar gradualmente la cooperación bilateral con el país, en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, que pone énfasis en un “nuevo tipo de asociación con Colombia, en consonancia con los resultados económicos del país y su papel como actor mundial y protagonista regional influyente” (Comisión Europea, 2013c). También llama la atención que en esta ocasión no existe una contraparte por parte del Estado colombiano, y que, aunque la APC-Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia) se muestra como tal desde la perspectiva política, la experiencia demuestra que no ha tenido un rol activo en estas dinámicas y que cada vez se aleja más de los aspectos relacionados con la construcción de paz.

De esta manera, desde 2017 Forpaz ha buscado articular sus esfuerzos e iniciativas a la implementación de los Acuerdos de La Habana entre el Gobierno colombiano y las Farc-EP, por lo cual ha venido trabajando en iniciativas para el fortalecimiento de instituciones públicas y organizaciones sociales. Con el programa se pretende entonces fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil, impulsar procesos para la superación de conflictos, apuntalar los PDP como herramientas para la incidencia en política pública y apoyar la construcción de política pública para el OT (ordenamiento territorial) (GIZ, 2016).

Esta visión del programa explica la importancia que ha venido dando la UE a las capacidades locales. En 2013 este actor de la cooperación adoptó la comunicación titulada “Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo” (Comisión Europea, 2013a). En este documento se reconoce el papel de las autoridades locales y el de la sociedad civil en los procesos de desarrollo y la buena gobernanza. Desde esta misma perspectiva más adelante la UE reconoce que las autoridades locales son fundamentales para la consecución de los ODS, por lo cual se ratifica el interés de avanzar y continuar promoviendo el diálogo político con estas instancias territoriales.

Dentro de las decisiones políticas e instrumentales llama la atención que Forpaz no tiene como contraparte al DPS (Departamento para la Prosperidad Social), instancia gubernamental que en los últimos programas había servido como enlace para la ejecución de las iniciativas con la UE. Debido al alto volumen de proyectos y programas la ejecución de los anteriores programas a través del DPS se limitó considerablemente y terminó comprometiendo recursos importantes. Por esta razón en este nuevo programa el DNP, la Redprodepaz (Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz), la OACP (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) y la ART (Agencia de Renovación del Territorio) han asumido el rol de contrapartes ejecutoras.

Otro elemento importante tiene que ver con la sostenibilidad. Como ha venido sucediendo a lo largo de los años, la UE deseaba soportar su estrategia en las lecciones aprendidas y orientaciones de los programas anteriores. Se buscaba recuperar las experiencias técnicas y estratégicas para la ejecución del nuevo programa, de modo que se apostó por intervenciones en otras regiones del país que contaran con un PDP y que además estuvieran priorizadas dentro de la implementación de los Acuerdos de La Habana.

Por esta misma razón el programa se enmarca en el apoyo a la estrategia de intervención de diez años diseñada por la Redprodepaz⁹, por lo que se mantienen el alcance y la dinámica de sostenibilidad que se venían trabajando con los programas LP, DRPE y NTP. Esto es importante porque se toma la decisión de crear un segundo instrumento de la estrategia de construcción de paz: el Fondo Fiduciario de la UE para Colombia.

Tras la firma del Acuerdo de Paz con las Farc-EP, en abril de 2017 el Gobierno nacional formalizó y creó el FCP (Fondo Colombia en Paz)¹⁰ como plataforma de articulación y coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros que apalancarían las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia la paz estable y duradera (Conpes, 2015). El FCP actúa como un “megafondo” que articula los demás fondos creados para la financiación de las intervenciones tendientes a consolidar la paz (Conpes, 2016)¹¹.

9. La Redprodepaz es un sistema de coordinación y articulación de la sociedad civil con el gobierno, las empresas, las iglesias y la cooperación internacional, cuyo objetivo es construir una nación en paz a partir de procesos locales y regionales de desarrollo y paz territorial.
10. El FCP se creó mediante el Decreto 691 del 27 de abril de 2017.
11. El FCP se alimenta de cinco fuentes de financiación: el presupuesto general de la Nación, el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, la cooperación internacional y la participación privada.

TABLA 1. Programas de paz de la UE en Colombia

| Programa | Periodo | Regiones | Municipios atendidos | Aportes (EUR) | Aportes Gobierno (EUR) | Total (EUR) | Institución |
|----------|-----------|--|----------------------|-----------------------------------|------------------------|-------------|------------------------------|
| LP I | 2002-2010 | Magdalena medio | 30 | 34 800 000 | 7 420 000 | 42 220 000 | ACCI |
| LP II | 2003-2009 | Oriente antioqueño, Cauca-Nariño, Norte de Santander | 64 | 33 000 000 | 8 400 000 | 41 400 000 | |
| LP III | 2006-2011 | Meta, Montes de María y temático Nacional | 109 | 24 200 000 | 6 050 000 | 30 250 000 | Acción Social |
| DPRE I | 2009-2014 | Bajo Magdalena, canal del Dique, Cesar, La Mojana, macizo alto Patía, Magdalena medio, Norte de Santander, Oriente antioqueño | 156 | 26 000 000 | 5 300 000 | 31 300 000 | |
| DPRE II | 2010-2014 | Macizo alto Patía, Meta y Montes de María | 34 | 8.400.000 | 2.100.000 | 10.500.000 | DPS |
| NTP | 2011-2016 | Canal del Dique, bajo Magdalena, Caquetá y Guaviare | 53 | 30 400 000 | 7 600 000 | 38 000 000 | |
| Forpaz | 2016-2020 | Pacífico nariñense y caucano, macizo Colombiano, Baudó chococano, cañón de Las Hermosas (Tolima), cañón de Las Hermosas (Valle del Cauca), nudo del Paramillo y Magdalena medio. | 45 municipios | 11 000 000 UE 500 000 Alemania | 0 | 15 000 000 | DNP, Redprodepaz, OACP, ART. |

Fuente: elaboración propia con base en datos de Salinas, 2015; GIZ, 2016.

De esta manera, y adicional a las fuentes públicas nacionales y municipales, el FCP articula cuatro fondos de cooperación internacional: el Fondo Multidonante para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el fondo y los mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas y el Fondo para el Posconflicto de la UE. En diciembre de 2016 se firmó el acuerdo constitutivo del Fondo Fiduciario de la UE, que refleja su respaldo a la implementación del Acuerdo de Paz. Este fondo está compuesto por recursos de la Comisión Europea y diecinueve de sus Estados miembros, y su inversión está focalizada en acciones para el desarrollo rural integral. Lo más importante de este fondo es que en un gran porcentaje la UE se vale de los procedimientos y técnicas de sus Estados miembros, por lo que, al igual que Forpaz, prefiere hacerlo a través de cooperación delegada.

Cada una de estas iniciativas y programas de cooperación —LP, DRPE, NTP y Forpaz— ha asumido características y dinámicas propias, derivadas de los distintos contextos regionales en los cuales se ha desarrollado, pero también de las diferentes coyunturas políticas en que se concibieron e implementaron.

Así, mientras el Primer Laboratorio de Paz fue diseñado e ideado aún durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), en un momento en que se proyectaba una posible solución negociada para el conflicto armado, el segundo y el tercero fueron concebidos y desarrollados en un periodo pautado por la Política de Seguridad Democrática de la administración de Álvaro Uribe. Como se sabe, esta última priorizaba un enfoque militar del conflicto armado, despreciaba sus causas políticas en favor de una retórica centrada en el terrorismo y hostilizaba organizaciones de izquierda, tildadas como proinsurgentes. Este escenario provocó algunos traumas en los procesos de

cooperación para la paz; la filosofía que había dado origen al PDPMM y el primer laboratorio chocaban con el enfoque gubernamental, como se verificó en un intento de instrumentalización de la iniciativa por parte del gobierno Uribe y Acción Social, lo que se tradujo en un diálogo a menudo tenso entre las organizaciones sociales de base, el Gobierno y la Unión Europea. Asimismo, mientras el PDPMM tuvo un elevado grado de autonomía en el desarrollo e implementación del Laboratorio de Paz del Magdalena medio, a partir del Segundo Laboratorio de Paz se verificó una creciente centralización y control de los procesos a nivel gubernamental.

En cuanto a los NTP, fueron puestos en marcha en un contexto político distinto a los laboratorios. Se implementaron durante la administración de Juan Manuel Santos, coincidiendo con la apertura de un proceso de paz con las Farc-EP, lo que imprimió algunas nuevas dinámicas y oportunidades, pero paradójicamente también nuevos problemas. Por un lado, la filosofía y el enfoque para la paz corporizados en los PDP ganan visibilidad, protagonismo y un interlocutor a nivel nacional mediante la inclusión del tema de la paz territorial en la agenda política de la OACP. Por otro lado, el cambio de interlocutor frente a la UE sobre los PDP, de Acción Social al DPS, se tradujo en un nuevo intento gubernamental de cooptación e instrumentalización de la ayuda y en la verticalización y centralización de los procesos.

Forpaz, por su parte, coincidió con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc-EP, por lo que se convirtió en un programa que claramente busca recoger los aprendizajes y experiencias anteriores para aplicarlos a la implementación de los Acuerdos de La Habana mediante el fortalecimiento de capacidades en las zonas de intervención. En este caso, APC-Colombia actúa como contraparte política, mientras que el DNP, la OACP, la Redprodepaz y la ART lo hacen en calidad de contrapartes ejecutoras.

En general, los LP y los NTP se convirtieron en un proceso permanente de ensayo y error y de “aprendizaje mediante la práctica” (Castañeda, 2012, pp. 15-16), por lo cual configuraron no solo verdaderos “laboratorios de paz”, sino también de cooperación. Estos programas fueron concebidos y recreados sobre la marcha, de modo que constituyeron procesos de aprendizaje para los distintos actores involucrados —UE, Estado colombiano, sociedad civil— asumiendo un elevado grado de especificidad y originalidad en el marco de las políticas de cooperación de la UE a nivel internacional. El contexto particular del conflicto armado en Colombia imprimió características peculiares a la cooperación europea en el país y a los programas que se estructuraron y desarrollaron, para configurar un verdadero “donante en construcción” (Castañeda, 2009, p. 168).

Aprendizajes, buenas prácticas, lecciones aprendidas, retos y desafíos

El valor agregado de la ayuda europea a los procesos sociales en curso

Los laboratorios de paz y los NTP no surgieron *ex nihilo*: fueron creados sobre la base de procesos de construcción de paz en curso nacidos en la sociedad civil en varios territorios y regiones de Colombia. La UE fundamentalmente recoge estas experiencias y las respalda política y financieramente a través de sus mecanismos de cooperación para el desarrollo. No obstante, introduce nuevas dinámicas a los procesos, tanto positivas como negativas, así como un valor agregado.

En primer lugar, la inyección y canalización de recursos europeos contribuyó a consolidar los procesos sociales en curso, fortalecer organizaciones de base y extender su base social. Se amplían y profundizan procesos y acciones y se lanzan nuevas iniciativas a partir de la ayuda de la UE.

En segundo lugar, el énfasis de la UE en la necesidad de trabajar armónicamente con la institucionalidad pública generó nuevas dinámicas y sinergias en los procesos. Se abrieron canales de comunicación entre las organizaciones sociales y las instituciones públicas a nivel local, departamental y nacional, lo que contribuyó al acercamiento entre el Estado y la sociedad civil en un país en donde este diálogo ha sido escaso, muchas veces inexistente, y ha estado marcado por sospechas y escepticismos de ambas partes.

Por último, el apoyo de la UE a los procesos sociales e iniciativas de resistencia civil en el terreno constituyó cierto blindaje y una especie de “paraguas político” para las organizaciones de base frente a los actores armados.

Los PDP, los LP y los NTP como generadores de buenas prácticas de construcción de paz territorial

En el marco de las distintas iniciativas, proyectos y procesos sociales desarrollados por los PDP y respaldados por la cooperación europea, a través de los programas Laboratorios de Paz y NTP, se han desarrollado y consolidado diversos modelos, instrumentos y ejemplos de construcción de paz territorial, que pueden configurar buenas prácticas a replicar en el posacuerdo. Pasamos enseguida a identificarlas:

Los PDP como modelo de intervención territorial en las zonas rurales con miras a la construcción de una paz territorial: más de veinte años después de su nacimiento en el Magdalena medio los PDP configuran hoy indudablemente un modelo consolidado de construcción de paz territorial, que puede servir de referente al diseño de una estrategia pública e integral para el posacuerdo. Han demostrado la importancia de construir la paz desde la especificidad de cada región, subrayando la necesidad de desarrollar e implementar procesos y

mecanismos de descentralización al respecto. En este sentido, los PDP configuran en sí mismos una buena práctica. Han mostrado metodologías y líneas de acción concretas para la inclusión de grupos sociales y territorios marginados y la aproximación a las causas profundas de la conflictividad, con base en procesos participativos y de fomento del desarrollo humano.

Un modelo integral y multidimensional de construcción de paz: la experiencia de los PDP, respaldada por la UE mediante los LP y los NTP, configura un modelo de construcción de paz con un inmenso alcance y potencial en un marco de posacuerdo por la integralidad y multidimensionalidad de su enfoque. Trabajan la paz desde distintos ámbitos y componentes, poniendo en marcha procesos y proyectos de desarrollo, cultura de paz, derechos humanos, fortalecimiento institucional, entre muchos otros. Su mayor enseñanza para un escenario de posconflicto es mostrar que la construcción de una paz positiva y sostenible necesariamente debe estar atada a un trabajo en distintos “frentes”.

El desarrollo y la inclusión socioeconómica como medios para la paz: la “fórmula” de construcción de paz que se concibió por primera vez en el marco del PDPMM —y que se extendió a gran parte del territorio nacional de Colombia a través de los PDP, los LP y los NTP— se basaba en el desarrollo como un medio para la paz incidiendo sobre todo en el fomento de procesos socioeconómicos de inclusión. Este enfoque es totalmente acertado, en la medida en que el conflicto armado en Colombia, el fenómeno del narcotráfico y la economía cocalera tienen como fondo un panorama social de escasa inclusión del campesinado y de los territorios rurales a los procesos de desarrollo nacional. La firma del Acuerdo de Paz de La Habana no hará desaparecer esta realidad problemática. En este sentido, es fundamental aprovechar los aprendizajes de los PDP y desarrollar

estrategias de combate a la exclusión socioeconómica y generación de mejores condiciones de vida en el campo colombiano.

Los PDP como ejemplo de trabajo en red y modelo de articulación entre sociedad civil e institucionalidad pública: en los PDP, los LP y los NTP se han generado distintos modelos, mecanismos y plataformas de diálogo y articulación entre actores de la sociedad civil y la institucionalidad pública. A pesar de los impactos diferenciados de cada proceso y en cada región, constituyen valiosos canales de comunicación entre la sociedad civil y los distintos niveles del Estado, al configurar verdaderos mecanismos de construcción de paz y propiciar dinámicas de negociación y conciliación entre distintos sectores sociales, económicos y políticos, que permiten un ejercicio de construcción conjunta y participativa de soluciones para los problemas de los territorios. Asimismo, permiten una potencial incidencia en las políticas públicas, vital para la sostenibilidad de estos procesos.

La labor de integración de los jóvenes: otro elemento que importa destacar como una buena práctica de los procesos y proyectos de los LP y los NTP es su trabajo con grupos de jóvenes. La violencia armada, sea de carácter político o criminal, está profundamente asociada a jóvenes del sexo masculino. Por lo tanto, el desarrollo de proyectos dirigidos a la integración social, económica y cultural de los jóvenes —mediante instrumentos como el arte, el deporte, la educación y la participación ciudadana— son fundamentales para blindar a estos grupos sociales frente a prácticas y modos de vida riesgosos y construir una paz sostenible en el país.

El fomento de una cultura de paz: la construcción de la paz tiene un fuerte componente cultural. Colombia manifiesta, bajo distintas formas y expresiones, violencia cultural. En este sentido, los proyectos de los LP y los NTP dirigidos hacia el fomento de una cultura de paz por medio del arte, la educación, las radios comunitarias, entre

otros mecanismos, figuran como valiosos instrumentos y aportes para la paz en Colombia, que deben ser respaldados en un escenario de posacuerdo.

Procesos de democracia participativa: en el marco de los PDP se impulsaron, desarrollaron y apoyaron diversos instrumentos y procesos de democracia participativa, tales como presupuestos participativos, mecanismos de rendición pública de cuentas y medios de planificación participativa, que permiten “democratizar la democracia” (Sousa, 2003) en Colombia. Es fundamental seguir respaldando y replicando estas experiencias, en la medida en que la exclusión política y las limitaciones de la democracia colombiana están en la base no solo del conflicto armado, sino de varias disfuncionalidades de su sistema político. Es esencial generar cambios en la cultura política colombiana y fomentar mecanismos de acercamiento de los ciudadanos a la institucionalidad y los espacios de decisión pública.

El trauma de la conversión de procesos en proyectos y el desequilibrio entre los objetivos de inclusión y construcción de paz y las exigencias técnico-administrativas de la cooperación

La conversión de procesos sociales en el territorio en proyectos de cooperación financiados por la UE, amarrados a sus lógicas, procedimientos y reglas, ha generado algunas externalidades negativas que pueden ser incluso interpretadas, a la luz de los debates políticos y teóricos introducidos por autores como Anderson (1999), Leonhardt (2000) y Sogge (2000), como “acción con daño”.

En primer lugar, la transformación de los PDP y las organizaciones sociales de base en gestores y operadores de proyectos quitó alguna fuerza a los procesos y liderazgos sociales en los territorios,

sobrecargándolos y enfocándolos en tareas técnicas y administrativas, lo que es contraproducente frente a los objetivos de construcción de paz (Howell y Pearce, 2001, p. 147).

En segundo lugar, los procedimientos técnicos y administrativos de la cooperación europea resultan de muy difícil cumplimiento para las organizaciones de base en las regiones de Colombia. La imposición y aplicación vertical, estandarizada y uniforme de tales procedimientos ha chocado con la realidad social de las regiones intervenidas, caracterizadas por elevada informalidad y baja institucionalidad, lo que genera muchos traumatismos. La proliferación de costos no elegibles en los proyectos ejecutados por organizaciones de base figura como uno de los mayores ejemplos de esta situación, lo que ha colocado a estas organizaciones en una situación extremadamente delicada y problemática.

En tercer lugar, el mecanismo de convocatoria pública para selección y financiación de proyectos ha generado diversos efectos secundarios negativos en los territorios: por un lado, excluye a organizaciones y procesos sociales de base sin capacidad técnica de formulación de proyectos, lo que contradice los objetivos de inclusión de los LP y los NTP; por otro, genera tensiones, divisiones y competencia en el territorio entre organizaciones de la sociedad civil; además, atrae a organizaciones sin trayectoria ni legitimidad en los territorios (Fischer, 2006, p. 17; Tocci, 2008, p. 29; Marchetti y Tocci, 2009, p. 205).

Esta dinámica refleja en algún sentido una práctica muy común en los cooperantes internacionales tradicionales: se trabaja bajo un enfoque vertical, alrededor de la financiación y la transferencia de recursos Norte-Sur, que promueve además un modelo de cooperación con una marcada distinción donante/receptor. Si bien la UE ha establecido unos acuerdos políticos con el Gobierno nacional a través de la cooperación bilateral, aún se evidencia su marcado rol de simple

financiador con exigencias políticas, administrativas y de gestión, sin reconocer los contextos en los cuales se desarrollan las iniciativas.

Se necesita entonces un mayor nivel de flexibilidad y adaptabilidad de los procedimientos y la normatividad, que evite su choque con la realidad en las regiones. Particularmente será beneficioso considerar mecanismos alternativos o complementarios a la convocatoria pública de proyectos, o por lo menos adaptarla a las necesidades y los fines de las iniciativas en las regiones.

Para superar su enfoque vertical la UE debe avanzar de manera contundente hacia una opción paralela de su cooperación, que prevé una mayor integración entre los actores involucrados en el proceso, esto es, una mayor sinergia en los esfuerzos, complementariedad en la concepción y el compromiso, y responsabilidad compartida en la ejecución y posterior evaluación. Esto implica alejarse de la visión dividida y asimétrica entre “donantes” y “beneficiarios” para establecer un modelo de relaciones en el cual los territorios son reconocidos como sujetos activos de la cooperación (Malé, 2008).

Una buena medida ha sido la revisión de las capacidades de las organizaciones para intervenir los territorios con los proyectos de manera eficiente y eficaz a través de Forpaz. En todo caso, el monto de los recursos de este programa resulta menor en comparación con los programas anteriores, por lo cual los aspectos administrativos y operativos podrán superarse con mayor facilidad.

El reto consiste, entonces, en fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales en la planificación y ejecución de proyectos, como preparación para futuras intervenciones de la cooperación internacional, y promover un mayor liderazgo de las contrapartes designadas por el Gobierno nacional para evitar conflictos administrativos y una evidente verticalización del manejo de los recursos, que termina centralizando las acciones.

El choque entre las exigencias de largo plazo de la construcción de paz y el horizonte temporal de corto plazo de la cooperación

El horizonte temporal de las iniciativas de construcción de paz apoyadas por la UE en Colombia, particularmente los LP y los NTP, así como el de los proyectos ejecutados, es muy limitado. La construcción de la paz exige necesariamente un marco de largo plazo (Lederach, 1997, pp. 130-132; Tocci, 2008. p. 29). Meses o pocos años de intervención no configuran cambios sociales ni económicos. Así, es notorio que un amplio conjunto de proyectos ejecutados, en especial en el campo productivo, no aseguraron sostenibilidad pues pueden ser incapaces de sobrevivir a la retirada de la financiación europea (Castañeda, 2009; Pastrana y Aponte, 2006). Esta situación configura un riesgo: que se estructuren proyectos más que procesos. De la misma manera, se han verificado muchos problemas de lentitud y retraso en la aprobación, canalización y desembolso de los recursos de cooperación, lo que dificulta la ejecución de los proyectos y pone en entredicho sus objetivos.

La excesiva centralización de los procesos administrativos

Tanto en los LP segundo y tercero, a través de Acción Social, como en los NTP, por vía del DPS, se verificó una excesiva centralización y verticalidad de los procesos administrativos con respecto a las oficinas de Bogotá. La autonomía que tuvo el PDPMM en el desarrollo del Primer Laboratorio de Paz no fue replicada en las iniciativas subsecuentes (Bouchier y Barme, 2008; Franklin y Moncayo, 2004).

La perspectiva de descentralización y construcción de paz desde los territorios y las regiones, que inspira desde su concepción a los PDP, no es coherente ni compaginable con esta tendencia y situación.

La ineficiencia del modelo de las contrapartidas

El esquema y el modelo de financiación de proyectos con base en un porcentaje de contrapartida financiera asumido por un actor local se reveló muy ineficiente, especialmente cuando involucraba alcaldías. Esta responsabilidad no fue cumplida en innumerables casos, lo que provocó graves problemas a la ejecución de proyectos por parte de organizaciones de base. El esquema generó claramente una acción con daño en los territorios, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil. Asimismo, la asunción de contrapartidas a nivel nacional en los LP implicó un endeudamiento del Estado colombiano, que podría ser revaluado en futuras experiencias e iniciativas.

El desequilibrio entre el *payer* y el *player*

La UE ha ejercido un papel más de *payer* que de *player*, es decir, de financiador y donante antes que de actor y cooperante político. Ha asumido un bajo perfil político, de modo que ha dejado, de forma voluntaria o involuntaria, que el gobierno nacional, tanto en el periodo de Uribe como en el de Santos, liderara y en algunos momentos cooptara el proceso y asumiera el monitoreo y seguimiento de los proyectos. La centralización gubernamental de los procesos imprimió una dinámica vertical a nivel político y administrativo, con la cual la UE ha sido connivente mediante su pasividad, que retiró autonomía y fuerza a la sociedad civil a nivel regional (Castañeda, 2009; Molano, 2009).

Asimismo, la participación de la UE y su delegación en la vida cotidiana de los LP y los NTP y su presencia en el terreno han sido muy reducidas. La relación de la UE con los territorios no ha sido directa ni permanente pues se limita en gran medida a los roles de los asistentes y consultores técnicos.

La cooperación no debe restringirse a la canalización de recursos: pasa igualmente por procesos de intermediación política entre distintos actores sociales e institucionales, de diálogo e interlocución, de apoyo ante las necesidades de las comunidades en los territorios y de su satisfacción.

La cooperación europea debe ser económica y financiera, pero también política. La UE debe posicionarse como más que un donante que canaliza recursos, asumiendo un rol más activo y asertivo en los procesos. Es fundamental que desempeñe un papel en la articulación e intermediación entre actores del Estado y la sociedad civil, que marque una presencia más visible y constante en el terreno y no se aleje del acompañamiento político de los territorios.

En su calidad de país de renta media alta Colombia requiere seguir avanzando hacia procesos más estratégicos de cooperación internacional. Esto exige de sus principales socios un rol más activo en la ejecución de sus iniciativas, a través de un mejor reconocimiento de las condiciones, necesidades y potencialidades del territorio.

Canalización de los recursos de cooperación: la importancia de “no poner todos los huevos en la misma canasta”

La paz es una construcción colectiva que implica la participación e involucramiento activo tanto de la institucionalidad pública como de la sociedad civil. Procesos de construcción de paz desarrollados e impulsados únicamente por el Estado no garantizan su sostenibilidad. La sociedad civil es un agente fundamental de cambio pues es vital para generar una infraestructura, una cultura y una circunscripción de paz (Lederach, 1997). Por otro lado, los cambios políticos, socioeconómicos, institucionales y culturales que la construcción de la paz exige necesariamente requieren su integración en las políticas

públicas, que tienen en el Estado un actor central y promotor de cambios y estrategias.

En esta medida, es importante que los mecanismos de cooperación y canalización de recursos tengan en cuenta esta realidad y necesidad y encuentren un modelo de equilibrio en el trabajo, la participación y la articulación entre la sociedad civil y el Estado.

El trabajo simultáneo y articulado entre la cooperación europea, la institucionalidad pública y la sociedad civil es fundamental. Una excesiva centralización, sea en un actor o en el otro, puede producir efectos adversos frente al propósito político y social fundamental de los procesos bajo estudio. La construcción de la paz se hace desde la institucionalidad pública y la sociedad civil.

En este sentido, es fundamental que el sistema de canalización de recursos de la cooperación europea no “ponga todos los huevos en la misma canasta” y que el proceso no se centre exclusivamente en la institucionalidad pública.

Es esencial que la llegada de recursos sea concertada con los actores locales y regionales y que los procesos se desarrollen en condiciones de igualdad entre los actores políticos y sociales involucrados.

Desde esta perspectiva el Fondo Fiduciario de la UE debe promover la financiación de proyectos e iniciativas de la sociedad civil surgidas desde los territorios, que respondan además a determinados contextos socioeconómicos y culturales. La llegada de recursos debe ser concertada con los actores locales y regionales y los procesos deben ser desarrollados en condiciones de igualdad entre los actores políticos y sociales involucrados.

La falta de liderazgo y capacidad operativa y técnica de las instituciones del orden nacional no puede convertirse en una razón para dejar

en manos de la cooperación internacional la administración de los recursos y la implementación de las acciones en los territorios.

Para esto es necesario promover mecanismos y redes de articulación y diálogo entre la cooperación internacional, el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, con miras a definir prioridades estratégicas, identificar las necesidades particulares de las regiones y determinar instrumentos para llegar a los territorios y las comunidades. La definición de ejecutores públicos-privados en cada territorio y región con la participación de los gobiernos regionales y las diversas fuerzas y organizaciones sociales puede configurar una opción válida para este objetivo (Vargas, 2015). Se permitiría así un fortalecimiento institucional y una coordinación de esfuerzos con la institucionalidad pública en sus distintos niveles, pero también un trabajo cercano a las reales necesidades de las poblaciones en los territorios en tanto percibidas por ellas mismas.

En este ámbito, la Redprodepaz puede desempeñar un rol de gran valor y utilidad, en cuanto mecanismo ya establecido de intermediación entre el Estado, la cooperación y la sociedad civil en las regiones, con una experiencia acumulada, un gran capital social y una metodología coherente e integral de acercamiento a la construcción de la paz territorial.

No obstante, es recomendable que los procesos no se agoten en los PDP y movilicen a más actores e iniciativas de la sociedad civil. Es de gran importancia que se procure ampliar los niveles de participación social y se incorporen más actores territoriales en los procesos de construcción de paz respaldados por la cooperación europea. A pesar de que uno de los elementos más interesantes y válidos de los PDP, los LP y los NTP fueron sus procesos participativos, no siempre los niveles de participación social fueron muy altos. Por lo tanto, es importante establecer estrategias para ampliar tales niveles hasta abarcar a otras

organizaciones sociales e incluir más actores de los territorios, como las empresas.

La construcción de paz exige enfoques de largo plazo

La construcción de una paz duradera y sostenible es un proceso dinámico y de largo plazo, que exige estrategias y enfoques con un horizonte temporal amplio. El modelo y esquema de financiación de proyectos no tiene en cuenta esta realidad (Lederach, 1997, pp. 130-132; Tocci, 2008, p. 29). El proceso de convocatoria, contratación e implementación de proyectos no permite cumplir con estos propósitos políticos y sociales y no garantiza sostenibilidad. Los tiempos de ejecución son muy cortos y a menudo chocan con los *timings* de la institucionalidad pública. Por lo tanto, los ritmos de los programas y proyectos deben corresponder no solo a los tiempos de la cooperación internacional, sino a las necesidades de los territorios (Franklin y Moncayo, 2004, p. 7). En esta medida, con miras a garantizar la sostenibilidad de los procesos, el horizonte temporal de la ayuda y de los programas debe ser ampliado a un mínimo de diez años.

En esta misma dirección, es importante superar la visión y lógica tradicional de la cooperación centrada en la formulación y ejecución de proyectos amarrados a tiempos de ejecución de muy corto plazo. Iniciativas dirigidas hacia la construcción de paz, como los LP y los NTP, no deben ser concebidas como plataformas de proyectos, sino como procesos sociales de largo plazo. “Los proyectos son un medio y no un fin en sí mismos” (Redprodepaz, 2015), constituyen herramientas para construir la paz y el desarrollo sostenible. Esta es la visión y filosofía original de los PDP, que debe ser rescatada y reforzada. Por lo tanto, se debe fomentar la sostenibilidad y legitimidad social de las iniciativas y no circunscribirlas únicamente a proyectos, líneas de

financiación y tiempos de ejecución. Para tal efecto la clave es la participación activa, la coordinación y el diálogo con los actores locales, regionales y nacionales en la definición, el desarrollo y la implementación de las iniciativas.

La importancia de trabajar con organizaciones con historia, recorrido y legitimidad en el territorio

Es fundamental que el sistema de cooperación que se conciba y se implemente en Colombia genere condiciones para la inclusión de organizaciones y actores sociales con historia y trayectoria de trabajo por la paz en las regiones. El modelo de convocatoria pública abre las puertas para la llegada de muchas organizaciones sin recorrido o legitimidad frente a las comunidades en determinado territorio, como ocurrió, por ejemplo, en el NTP del Caquetá. Asimismo, implica el riesgo de una ruptura y no continuidad de los procesos apenas se agoten la financiación y los proyectos de cooperación. En ese sentido, es fundamental reducir el nivel de presencia de operadores externos, que en algunos casos no tienen historia en los territorios, mediante convocatorias dirigidas a apoyar procesos endógenos.

El esquema de subvención en cascada permite un modelo intermedio de trabajo con actores internacionales y socios de las regiones, pero no constituye necesariamente una verdadera alternativa.

Es fundamental garantizar asistencia y acompañamiento técnicos permanentes en el territorio a las organizaciones de base

Problemas como los costos no elegibles en la ejecución de los proyectos podrían ser evitados o reducidos a través de un respaldo y

acompañamiento más cercano y continuado a las organizaciones de base, que vaya más allá de la simple supervisión de proyectos. Es fundamental fortalecer las capacidades de las organizaciones en temas como la administración y gestión de recursos mediante una ampliación y profundización de la asistencia técnica, con más recursos humanos y financieros y una mayor presencia en el terreno.

Es fundamental definir y desarrollar estrategias y redes de articulación entre los diversos actores de la cooperación internacional en Colombia

Teniendo en cuenta que la construcción de la paz en el posacuerdo es un desafío multidimensional que tiene un elevado costo financiero, sería útil y benéfico que se definieran estrategias y plataformas de articulación entre los diversos actores de la cooperación internacional con presencia en Colombia, en coordinación con el Estado colombiano. Así se podrían producir sinergias y se evitaría la duplicación de esfuerzos. En este ámbito, recuperar un espacio político como el G24 podría constituir una opción válida, si se concibe además como un espacio que vincule actores de cooperación Sur-Sur y de la sociedad civil.

Es útil y benéfico articular la cooperación para el desarrollo con las políticas públicas, pero sin convertir a los proyectos en sus ejecutores u operadores

En un proceso de construcción de paz el Estado, en sus distintos niveles, desempeña necesariamente un rol central y determinante. Por esa razón, la inclusión de la institucionalidad pública en los programas de cooperación para el desarrollo de la UE en Colombia constituye un

factor muy positivo. La integración y articulación de los procesos e iniciativas con las políticas públicas y los planes nacionales y departamentales de desarrollo permite garantizar un marco más amplio de intervención y su extensión en el tiempo y el territorio.

No obstante, es importante que las instituciones públicas no coopten ni centralicen los procesos convirtiendo a los proyectos de cooperación en sus ejecutores u operadores. Ahora bien, la cooperación internacional no debe ser entendida tan solo como un instrumento de recaudación de recursos, sino de transferencia de buenas prácticas que pueden beneficiar el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad local.

De la misma manera, es importante diversificar las modalidades de cooperación internacional a través, por ejemplo, de la transferencia de buenas prácticas locales que pueden adaptarse a la realidad de Colombia e incorporarse a su institucionalidad. Las prácticas de socios internacionales que fortalezcan el desarrollo territorial como un componente de la paz territorial se convierten en fórmulas alternativas y complementarias, que sobrepasan las modalidades de cooperación tradicional soportadas en la financiación reembolsable y no reembolsable a través de proyectos.

El enfoque no debe ser asistencialista, sino de generación de capacidades en los territorios

Una de las grandes críticas a la ayuda internacional está relacionada con su visión asimétrica y asistencialista, que intensifica las relaciones Norte-Sur. En su calidad de país de renta media alta Colombia requiere un tipo de cooperación que se centre en el fortalecimiento de capacidades en el territorio y el desarrollo económico local. Esto presupone conferir voz y protagonismo a los actores locales, establecer

estrategias y procesos de largo plazo y desarrollar un diálogo fluido entre actores.

Al mismo tiempo, el Gobierno nacional debe promover las capacidades en los territorios para mejorar la planificación, la coordinación, la autonomía y la capacidad de respuesta frente a las dinámicas de la cooperación internacional. Esto permitirá sobrepasar la dinámica centralizada de los procesos de cooperación, en la cual el rol de los actores locales se margina y termina limitándose a las exigencias de los cooperantes y las dinámicas administrativas de las instancias del nivel central.

La construcción de paz territorial implica conferir autonomía a las regiones y sus actores tanto en el plano político y social como en el administrativo. La excesiva centralización de los procesos en Bogotá, como ocurrió en los LP segundo y tercero y en los NTP, no es coherente con estos objetivos ni con el enfoque de paz territorial del Gobierno nacional.

En este proceso, el rol de coordinación de APC-Colombia es esencial, en el sentido de que debe generar espacios de participación, planificación y decisión consensuada con las entidades territoriales. Por tanto, es fundamental fortalecer las capacidades de dicha institución para regular, interlocutar y adelantar conjuntamente la cooperación con las regiones. APC-Colombia debe adaptarse a las estrategias para la construcción de paz con el apoyo de la cooperación internacional. Para ello es fundamental replantear su mecanismo de coordinación territorial y generar un marco de actuación integral que busque en los actores del desarrollo una mayor concientización sobre las dinámicas actuales de la cooperación internacional y las diferentes maneras de potencializarla para la construcción de paz. Esto implica además la instalación de capacidades y el “saber hacer” en la cooperación

internacional, en relación con los aspectos operativos, administrativos, técnicos, de planeación y de negociación.

En estas dinámicas ha sido evidente, por ejemplo, la complejidad de los procedimientos administrativos para la inclusión y el desembolso de recursos de cooperación internacional en los presupuestos de las entidades públicas de los órdenes departamental y municipal. De acuerdo con lo anterior, es importante adelantar un debate sobre los mecanismos normativos de incorporación de recursos de cooperación internacional a los presupuestos públicos. Esto, entre otras cosas, para evitar la práctica común de contratar operadores externos para administrar y ejecutar los recursos, los cuales no siempre conocen el contexto territorial en el que actúan.

Asimismo, cuando se trata de iniciativas de cooperación internacional, los mecanismos para la articulación, la coordinación y la información entre las instancias nacional, departamental y municipal se convierten en medios necesarios para fortalecer la institucionalidad y promover la rendición de cuentas, la cultura de interlocución y el trabajo en red.

Esto es importante porque permite, entre otras cosas, promover sistemas de información y de gestión del conocimiento en los cuales se identifiquen potencialidades de los territorios y buenas prácticas locales para la construcción de la paz. Estas últimas pueden además ser transferidas a través de la cooperación entre municipios, el trabajo entre iguales y el apoyo de la cooperación internacional.

De la misma manera, es importante diversificar las modalidades de cooperación internacional a través, por ejemplo, de la transferencia de buenas prácticas locales identificadas en otros países, que puedan adaptarse a la realidad de Colombia e incorporarse a su institucionalidad. Las prácticas de socios internacionales que fortalezcan el

desarrollo territorial como un componente de la paz territorial, se convierten en fórmulas alternativas y complementarias que sobrepasan las modalidades de cooperación tradicional soportadas en la financiación reembolsable y no reembolsable a través de proyectos.

La construcción de paz debe ser una prioridad y una estrategia transversal a todas las políticas, los niveles y las escalas de la institucionalidad pública

La paz es una construcción colectiva que debe abarcar las diversas dimensiones, áreas y niveles de la institucionalidad. Debe ser una meta y prioridad para todas las diferentes instituciones, ministerios y organismos del Estado a nivel nacional, regional y local. En este sentido, el enfoque y la estrategia de construcción de paz en el posacuerdo deben ser transversales e integrales, no sectoriales y segmentados, como ha ocurrido hasta el momento. Se necesita un mayor grado de coordinación entre las distintas agencias del Estado, como el DPS (hoy simplemente PS, Prosperidad Social), la OACP, la Cancillería, el Ministerio del Posconflicto y APC-Colombia.

Asimismo, con miras a la construcción de la paz territorial es fundamental integrar en esta estrategia y estos procesos a la institucionalidad pública en los niveles regional y local, así como fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, especialmente las relativas a la generación de conocimiento sobre políticas públicas de paz.

En este contexto es fundamental promover las redes y los modelos de asociación entre administraciones municipales. Una política pública de construcción de paz debe pensar en un trabajo asociativo en el cual se compartan y planteen soluciones a los problemas del desarrollo humano local.

La necesidad de estrategias públicas de descentralización de la construcción de paz y de la implementación de los Acuerdos de La Habana

Los PDP han demostrado, tanto en su filosofía y enfoque como en su *praxis* y los procesos sociales asociados, la importancia de la variable territorial y de construir la paz según las especificidades de cada región. Esta enseñanza debe ser tomada en cuenta por el Estado colombiano en la definición de una estrategia integral de paz, reconciliación y reparación para el posconflicto y en la implementación de los Acuerdos de La Habana. Se deben definir y establecer mecanismos de descentralización de la construcción de paz, en los cuales los PDP y sus instrumentos pueden desempeñar un rol destacado, que pase por la participación activa de las comunidades, las víctimas, los desmovilizados y la sociedad civil organizada a partir de los territorios.

Las necesidades específicas de las regiones y sus actores políticos y sociales, que han vivenciado de forma territorialmente diferenciada la violencia armada (González, Bolívar y Vásquez, 2003), deben ser tomadas en consideración. Para eso hay que definir de forma conjunta, articulada y consensuada agendas locales y regionales para la paz y la implementación de los Acuerdos de la Habana (Redprodepaz, 2015). “La paz territorial no puede tener el mismo significado en todas las zonas” (Romero, 2015). El diálogo y las articulaciones nación-región y Estado-sociedad civil son imprescindibles para este objetivo.

En este ámbito, mecanismos y redes tales como Redprodepaz, los consejos territoriales de paz, las mesas de interlocución y los comités departamentales de cooperación pueden constituir referentes y espacios de gran importancia para este fin (Redprodepaz, 2015).

La paz es una construcción conjunta. La imposición de dinámicas verticales, sea desde la institucionalidad pública o desde la cooperación internacional, no sirve para los objetivos de construcción de una paz territorial. Es fundamental que no se apliquen modelos o estrategias políticas uniformes de construcción de paz a lo largo del territorio nacional.

En este sentido, la expansión y replica de iniciativas como los PDP y sus instrumentos, metodologías y procesos de construcción de paz no debe basarse en modelos *copy-paste* de reproducción, sino en su recreación y adaptación a los contextos territoriales particulares.

De esta manera, cobra especial relevancia el enfoque diferencial. La construcción de paz debe tener presentes las grandes diferencias geográficas, culturales y socioeconómicas entre los territorios y defender esta distinción, si se quiere implementar políticas y programas que apunten a la no repetición del conflicto. La Federación Colombiana de Municipios (FCM, 2014) plantea que en este sentido se requiere promover la caracterización socioeconómica, institucional y fiscal de las regiones y la medición de sus niveles de conflictividad con énfasis en los municipios. Así, se debe apoyar la formulación y puesta en marcha de políticas con criterios específicos para municipios de alta conflictividad, receptores de excombatientes y víctimas, y para municipios que requieren acciones preventivas del conflicto en el mediano y largo plazo. Del mismo modo, se requiere la construcción de agendas territoriales de paz, en las cuales los gobiernos locales acompañados de la sociedad civil identifiquen las dinámicas, sus necesidades y, por tanto, las soluciones que desde los saberes locales se planean para la construcción de paz y de capital social que incorpore dinámicas de perdón, aceptación, reconciliación y compromiso de no repetición.

La construcción de la paz en Colombia pasa necesariamente por generar nuevas condiciones de vida en el campo colombiano

Como se señaló anteriormente, los PDP fueron innovadores en Colombia al demostrar la relación cercana y complementaria entre la paz y el desarrollo, así como la importancia del fomento de un modelo de desarrollo humano e incluyente para la construcción de la paz. Así, el Estado debe asumir que la sostenibilidad de esta en Colombia, en un escenario de posacuerdo, pasa necesariamente por generar nuevas condiciones de vida en el campo colombiano, y particularmente por la inclusión socioeconómica y política de grupos sociales marginados, como los campesinos, los afrodescendientes, los indígenas y los jóvenes.

Este es un reto inmenso y de muy largo plazo, que necesariamente pasa por la coordinación de esfuerzos y de políticas públicas en varios niveles. No es un tema estrictamente económico, sino que además tiene que ver con institucionalidad, justicia, ordenamiento territorial, derechos humanos, sistema fiscal, estructura vial, construcción de Estado y de nación, entre otros temas. Marco Romero (2015) lo plantea como la necesidad de “una especie de ‘plan Marshall’ social y territorial”. En ese sentido, presupone y requiere un esfuerzo articulado entre los distintos ministerios, gobiernos departamentales y locales, el sector privado, las empresas, la sociedad civil, la cooperación internacional y las relaciones internacionales.

Los PDP pueden constituir un referente para este proceso, pero también otras experiencias, como el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación) (Vargas, 2015).

Es crucial establecer una línea de continuidad y un enfoque de paz de largo plazo en las políticas públicas, en detrimento del método recurrente de *tabula rasa*

La construcción de una paz sostenible y duradera exige un enfoque público de largo plazo y una línea de continuidad en las políticas públicas. La práctica de *tabula rasa* que cada nuevo gobierno instituye en temas de paz y cooperación internacional provoca traumatismos y disfuncionalidades, lo que se nota en los cambios de ACCI (gobierno Pastrana) a Acción Social (gobierno Uribe) y DPS (gobierno Santos). La rotación constante del equipo produce inconsistencias, rupturas y discontinuidades que ponen en entredicho el buen funcionamiento de los procesos.

Conclusiones

La cooperación internacional ha dedicado parte de sus esfuerzos de apoyo a la resolución de conflictos y la construcción de paz. Esto ha generado desde la década de los noventa un marco institucional que define las políticas y prioridades de los actores multilaterales y bilaterales del sistema de ayuda internacional.

En correspondencia con esta dinámica, tanto el Tratado de la Unión Europea de 1993 como el Tratado de Lisboa y los consensos europeos de desarrollo de 2005 y 2017 evidencian la visión y el interés de la UE en apoyar procesos que combatan las causas principales de los conflictos violentos y promuevan el mantenimiento de la paz, la defensa de los derechos humanos, la democracia y las libertades individuales.

La UE considera a Colombia como uno de sus socios más importantes de América Latina, y por tanto, sus acciones van encaminadas a la

consolidación de la estabilidad en el país sobre la base de la democracia, la paz y la reducción de las desigualdades sociales (Comisión Europea, 2013b).

Durante más de quince años la estrategia de paz de la UE en Colombia —soportada en los LP, los DRPE, los NTP, Forpaz y el Fondo Fiduciario— ha demostrado, entre otras cosas, el papel de la sociedad civil y el interés en promover los procesos sociales y la articulación con la institucionalidad pública colombiana.

A pesar de que la AOD representa un porcentaje muy reducido del PNB de Colombia, la UE seguirá siendo un socio estratégico para el país, en especial en la implementación de los Acuerdos de La Habana. En todo caso, lo que sí parece evidente es que desde 2014 la UE ha empezado a reconfigurar su presencia en Colombia para establecer un nuevo tipo de relaciones de cooperación. Al respecto, el PIP (Programa Indicativo Plurianual) para Colombia 2014-2017 fue planteado desde la perspectiva de la

desaparición gradual de la cooperación bilateral en el país en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo [...], por lo que su objetivo busca consolidar los resultados de las intervenciones anteriores a lo largo de un periodo de tiempo comprendido entre 2014 y 2017. (Comisión Europea, 2013c)

A partir de este documento la UE quiere enfatizar en “un nuevo tipo de asociación con Colombia, en consonancia con los resultados económicos del país y su papel como actor mundial y protagonista regional influyente” (Comisión Europea, 2013c).

El gran reto consiste entonces en continuar fortaleciendo la coordinación y articulación de la cooperación para la paz de la UE en Colombia, de modo que se vinculen diversos actores del desarrollo en

los niveles nacional, departamental y local. Con ello se espera superar la etapa del posacuerdo y cumplir con el deseo de la paz territorial.

La construcción de la paz tiene un elevado costo financiero (aun así, muy inferior al costo humano y económico de la guerra). Se necesita generar procesos de desarrollo humano y territorial, inclusión socioeconómica e institucional, apoyo a las víctimas y a los desmovilizados de los grupos insurgentes, desminado y educación para la paz. Estos retos y costos deben ser asumidos primordialmente por el Estado colombiano, pero también por la sociedad, las empresas y la cooperación internacional. La UE puede desempeñar un rol importante en este ámbito. La inversión de parte de los recursos del llamado Fondo Europeo para el Posconflicto en estos objetivos y procesos desarrollados y liderados por los PDP sería profundamente útil y benéfica con miras a la construcción de una paz positiva, duradera y sostenible en el país.

Referencias

- Anderson, M. (1999). *Do no harm: How aid can support peace—or war*. Londres: Lynne Rienner.
- Banco Mundial. (2018). Ayuda oficial al desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB). *Datos.bancomundial.org*. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxnnwhzk>
- Bouchier, J. y Barne, C. (2008). *Informe final evaluación intermedia del programa Segundo Laboratorio de Paz*. Bogotá.
- CAD. (2001). *Helping prevent violent conflict. Guidelines*. Recuperado de <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5LMQCR2K5ND8&TYPE=browse>
- Castañeda, D. (2009). ¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea? *Colombia Internacional*, 69, 162-179.

- Castañeda, D. (2012). *Peace Laboratories in Colombia: The European approach to peace-building* (Tesis de doctorado). Institut d'Etudes Politiques, París.
- Comisión Europea. (1992). *Tratado de la Unión Europea*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2007). Documento de estrategia país, 2007-2013, E/2007/484. Bruselas: UE.
- Comisión Europea. (2013a). *Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*. Bruselas: UE.
- Comisión Europea. (2013b). *Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*. Bruselas: UE. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxkg4hzq>
- Comisión Europea. (2013c). Programa indicativo plurianual (PIP) 2014-2017. Colombia. S. L.: UE. Recuperado de <https://tinyurl.com/yyhnc826>
- DAC. (1997, mayo). *Conflict, peace and development co-operation on the threshold of the 21st century*. Policy Statement. París: OECD. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaaa817.pdf
- DNP. (2005, 17 de noviembre). Documento Conpes 3395. Importancia estratégica de los laboratorios de paz en Colombia desarrollados con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://tinyurl.com/y38mva9z>
- DNP. (2015, 23 de noviembre). Documento Conpes 3850, Fondo Colombia en Paz. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://tinyurl.com/y29esbkh>

- DNP. (2016, 23 de septiembre). Documento Conpes 3867, Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://tinyurl.com/y69o2wl7>
- FCM. (2014). *Política pública de paz en los gobiernos locales colombianos: desafíos y oportunidades*. Bogotá: FCM.
- Fischer, M. (2006, octubre). Civil society in conflict transformation: Ambivalence, potentials and challenges. *Berghof-foundation.org*. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Franklin, K. y Moncayo, J. (2004). Sistematización de las negociaciones de los Laboratorios de Paz I y II (informe final). Bogotá: Redprodepaz.
- GIZ. (2016). Forpaz. Fortalecimiento y Consolidación de Capacidades Locales y Regionales para la Planificación, el Ordenamiento Territorial y la Construcción de la Paz. Bogotá: GIZ. Recuperado de <https://tinyurl.com/ydzgk5s>
- González, F., Bolívar, I. y Vázquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Howell, J. y Pearce, J. (2001). *Civil society and development: A critical exploration*. Londres: Rienner.
- Jaramillo, S. (2014, 13 de marzo). La paz territorial. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard.
- Lederach, J. P. (1997). *Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies*. Washington, D. C.: Institute of Peace.
- Leonhardt, M. (2000). *Conflict impact assessment of EU development co-operation with ACP countries: A review of policy, literature, and practice*. Londres: International Alert / Safeworld.

- Malé, J. P. (2008). Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, 3. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5ymx432>
- Manners, I. (2008). The European Union's normative strategy for sustainable peace. En V. Rittberger y M. Fisher (eds.), *Strategies for peace: Contributions of international organizations, States and non-State actors*. Opladen: Barbara Budrish.
- Marchetti, R. y Tocci, N. (2009). Conflict society: Understanding the role of civil society in conflict. *Global Change, Peace & Security*, 21(2), pp. 201.217.
- Mesa, M. (2008). Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa. *Pensamiento Propio*, 28, 137-163.
- Molano, G. (2009). Laboratorios de Paz: la Unión Europea y la seguridad democrática. *Revista Foro*, 69, 64-75.
- ONU. (1992). Report of the Secretary General on the work of the organization. Recuperado de <https://tinyurl.com/y376j3he>
- Parlamento Europeo. (2005). El Consenso Europeo Sobre Desarrollo. Bruselas: UE. Recuperado de <https://www.comb.cat/Upload/Documents/4216.PDF>
- Parlamento Europeo. (2012). *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: UE.
- Parlamento Europeo. (2017). El nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo: “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”. Luxemburgo: UE. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5zlott7>

- Pastrana, E. y Aponte, D. (2006). La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia. *Revista Diálogos de Saberes*, 25, 241-270.
- Redprodepaz. (2015, 1 de diciembre). Redprodepaz llama a la articulación institucional para los recursos de la paz territorial. Carta al Gobierno nacional y la comunidad internacional. *Redprodepaz.org.co*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y3ay6cjz>
- Romero, M. (2015, 7 de febrero). Desafíos de la paz territorial. *UN Periodico*, 185.
- Salinas, Y. (2015). Programa Nuevos Territorios de Paz (NTP). S. L.: Documentos Departamento para la Prosperidad Social (DPS) /Eptisa.
- Sanahuja, J. A. (2014). Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE. *Cidob d'Afers Internacionals*, 108, 67-93.
- Sogge, D. (2000, 23 de febrero). Foreign aid: Does it harm or help? *The Christian Century Foundation*, 206-209.
- Sousa, B. (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Oporto: Afrontamento.
- Tocci, N. (2008, julio). The European Union, Conflict Transformation and Civil Society: A Conceptual Framework. *Policy Working Paper, 1*. Brighton: Microcon.
- Vargas, A. (2015). Paz regional y construcción de Estado y democracia. *Revista Autonomía*, 3.
- Woodhouse, T., Ramsbotham, O. y Miall, H. (2005). *Contemporary conflict resolution*. Cambridge: Polity Press.

Woodward, S. (2013). The political economy of peacebuilding and international aid. En R. Mac (ed.), *Handbook of peacebuilding* (pp. 325-335). Londres: Routledge.

Zaum, D. (2013). International relations theory and peacebuilding. En R. Mac (ed.), *Handbook of peacebuilding* (pp. 325-335). Londres: Routledge.