

Acuerdo de Paz de La Habana y cooperación internacional para el desarrollo en Colombia

The Peace Agreement of La Habana and the international cooperation for development

JUANA GARCÍA DUQUE*



PALABRAS CLAVE

Colombia; Cooperación internacional; Ayuda Oficial al Desarrollo; Construcción de paz; Proceso de paz.

RESUMEN El Acuerdo de Paz de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las FARC se convierte en una oportunidad para afrontar de manera decidida algunos problemas del desarrollo, en especial los temas relacionados con el campo. En este sentido, el aporte de la cooperación internacional, que ha acompañado a Colombia en el conflicto, postconflicto y construcción de paz, tiene aportes valiosos para lo que será la etapa de implementación de los acuerdos.

KEYWORDS

Colombia; Peace Agreement; Official Development Aid; Peacebuilding; Peace process.

ABSTRACT The Peace Agreement of La Habana between the Government of Colombia and FARC, becomes an opportunity to address decisively some development issues, particularly issues related to rural aspects. In this regard the contribution of international cooperation, who has accompanied Colombia in the conflict, post-conflict and peacebuilding, has valuable contributions to what will be the stage of implementation of the agreements.

* **Juana García Duque** es profesora de la Facultad de Administración y adjunta del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Colombia. Ingeniera industrial, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales por la Universidad de los Andes. Magíster en Cooperación Internacional y doctora en Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido miembro del Center for Latin American Strategic Studies y fue directora de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Internacionales.

MOTS CLÉS

Colombie; Coopération internationale; Aide publique au développement; Consolidation de la paix; Le processus de paix.

RÉSUMÉ L'Accord de paix de La Habana entre le Gouvernement de la Colombie et FARC, devient l'occasion d'aborder de manière décisive des questions de développement, en particulier les questions liées à ce la terre. À cet égard, la contribution de la coopération internationale, qui a accompagné la Colombie dans le conflit, de post-conflit et de consolidation de la paix, a une contribution précieuse à ce qui sera la phase de mise en œuvre des accords.

Antecedentes de cooperación internacional y construcción de paz en Colombia

La búsqueda de una paz negociada ha sido un esfuerzo en la historia del país, según (Loaiza, 2012) puede contarse con al menos 10 esfuerzos de procesos de paz en los que se ha buscado poner el fin al conflicto. A partir de los años ochenta, desde el Gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986), varios gobiernos han intentado acercarse a los grupos guerrilleros buscando una paz negociada, así como, de manera alternada, otros gobiernos han utilizado la confrontación militar directa para eliminar el conflicto armado en el país. Como resultado de los procesos de paz se logró la desmovilización de varios grupos guerrilleros como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y Movimiento M19, entre otros, pero todos estos procesos con una limitada participación de la Comunidad Internacional.

Esta característica cambia en el proceso de paz previo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) a finales de los años noventa. En medio de los diálogos fallidos del presidente Andrés Pastrana, el Gobierno inició la Diplomacia por la Paz y la internacionalización del conflicto armado (Borda, 2007) para conseguir el apoyo de la comunidad internacional, trayendo como resultado que el país lograra incrementar los recursos de cooperación de 100 millones de dólares anuales a 500 millones en promedio hasta la fecha, a través de la figura de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A pesar de la ruptura de los diálogos en febrero de 2002 los principales donantes continuaron destinando recursos a Colombia, convirtiéndose en estos últimos años en el principal receptor de recursos de cooperación internacional en la región.

Durante este tiempo, los principales donantes asignaron recursos al país a través de programas que, en su mayoría, se concentraban en contribuir a eliminar las causas del conflicto (la propiedad de la tierra, la participación política, el narcotráfico, entre otros) y en asumir las consecuencias del conflicto (en áreas como la atención a las

víctimas o la reintegración). Los principales donantes hasta ahora han sido Estados Unidos (a través del Plan Colombia) y la Unión Europea (a través de los Laboratorios de Paz). De esta forma, la actuación de la cooperación en Colombia lleva una trayectoria importante en temas centrales de desarrollo y acción humanitaria, relacionados con el conflicto y la construcción de paz. En contraste con esta situación, Colombia como país de renta media (Eyben *et al.*, 2004) representa un reto para los donantes tradicionales ya que estaría fuera de las prioridades de asignación de recursos de cooperación (Thomas, 2013).

Los diálogos de La Habana y la firma del Acuerdo el 26 de septiembre han despertado el interés en la comunidad internacional, quienes desde 2010 venían trabajando en una estructura informal de coordinación de donantes, instancia que busca una mejor articulación entre los cooperantes (Bigsten, 2006). Desde 2013 el Grupo realizó un primer esfuerzo de mapeo de la cooperación internacional con el objetivo de identificar la alineación de la cooperación con los puntos de negociación de La Habana. Estos mecanismos de coordinación buscan aprender de experiencias de coordinación de otros conflictos, como el caso de Serbia donde se creó todo un andamiaje institucional para la coordinación de donantes (Kang *et al.*, 2004), para evitar los errores cometidos en otras experiencias, como el ocurrió con el caso de El Salvador donde no necesariamente la ayuda estaba alineada con las prioridades del acuerdo (Boyce, 1995).

Proceso de paz de La Habana y algunos retos para el desarrollo

A diferencia de otros procesos anteriores en Colombia, el proceso de paz llevado a cabo en La Habana contempló tres fases:

Fase 1. Exploratoria (entre febrero y agosto de 2012). En esta fase secreta se establecieron las condiciones e intercambiaron visiones sobre la terminación del conflicto con el fin de realizar las conversaciones. Se firmó el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y se definió una agenda concreta alrededor de 5 puntos específicos y un punto de implementación, verificación y refrendación.

Fase 2. Fin del conflicto (entre octubre de 2012 y agosto de 2016). Se instaló la Mesa de Conversaciones en Oslo (Noruega) el 18 de octubre de 2012 y luego los diálogos se realizaron en La Habana. Los diálogos se llevaron a cabo de manera directa, con Noruega y Cuba como países garantes y Chile y Venezuela como países acompañantes. Se llevó a cabo bajo las siguientes reglas de juego: no hubo despejes de territorio ni tampoco cese de operaciones militares; las sesiones de trabajo de la Mesa fueron reservadas y directas para garantizar seriedad y discreción; las conversaciones se realizaron bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Los puntos negociados fueron los siguientes:

- 】 Política de Desarrollo Agrario Integral.
- 】 Participación política.
- 】 Fin del conflicto.
- 】 Solución al problema de las drogas ilícitas.
- 】 Víctimas.
- 】 Implementación, verificación y refrendación.

Fase 3. *Construcción de paz* (se estima que tardará 10 años y empezará cuando el Acuerdo tenga la refrendación ciudadana y se empiecen a implementar los acuerdos). Esta etapa estaba prevista empezar a partir del 2 de octubre pasado, día en que se celebró el plebiscito para contar con el apoyo de los colombianos y la futura implementación.

En su Agenda para la paz, Boutros Boutros-Ghali, secretario general de la ONU entre 1992 y 1996, definió la construcción de paz como las “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali, 1992). Adicionalmente, varios autores han señalado lo complejo que puede ser esa etapa postconflicto, no solo por la variedad de actores involucrados (Rettberg, 2013), sino también porque los primeros 18 meses se convierten en etapa vulnerable si no se muestran cambios concretos y se inicia la implementación de los acuerdos.

Este acuerdo de paz, a diferencia de procesos anteriores donde el fin último era desmovilizar a los grupos armados, puso en el centro de la discusión a las víctimas en un país que tiene un registro de ocho millones de víctimas y donde será vital poder tener memoria, como lo demuestran algunos procesos en África (Mlambo *et al.*, 2009); así como en la política de desarrollo agrario integral. Los datos del Censo Nacional Agropecuario realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en 2015, confirman la enorme pobreza del campo colombiano y la inmensa brecha que lo separa de los centros urbanos. Los resultados muestran el atraso del sector y validan lo mencionado en el punto número uno de las negociaciones de paz de La Habana, sobre la necesidad de una política que ayude a llenar la diferencia entre lo rural y lo urbano. Hoy, el índice de pobreza multidimensional en el campo es del 44,7%, el doble del registro total nacional (21,9% en 2014) y casi tres veces el urbano (15,4%). Del mapeo de 2013, el 68% de la cooperación estaba dirigida a la paz y a la Política de Desarrollo Agrario Integral, pero, a pesar de eso, la necesidad de brindar acceso efectivo de tierra a los campesinos es una de las grandes necesidades para el desarrollo del país.

Otro punto clave para el desarrollo será el proceso de desmovilización y reintegración de los excombatientes de las FARC. El proceso de reintegración de los excombatientes, desvinculados y desmovilizados de manera individual, grupal y colectiva, fruto de un proceso de paz o por decisión personal, apunta a la reconstrucción del tejido social, a través del compromiso que asuman para desarrollar un ejercicio ciudadano

basado en la participación, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Para esto es imperativo no solo continuar recibiendo a los desmovilizados que salen de los grupos armados, sino garantizar que durante el proceso y tras su culminación sigan apegados a la legalidad. De esa manera se lograrían disminuir los índices de reincidencia, apostando a seguir construyendo confianza, garantizando la no repetición y fortaleciendo el tejido social de la nación. Ese proceso parece más fácil con una desmovilización colectiva, como será la esperada desmovilización de las FARC.

Si bien Colombia cuenta con una experiencia de 13 años de institucionalidad para los procesos de desmovilización¹, el caso de las FARC-EP será diferente. Al ser una guerrilla campesina, con un porcentaje mayor de mujeres, se debe aprovechar su reintegración en los pueblos donde ya están asentados, tomando en cuenta la importancia de la comunidad creada y de sus familias a la hora de establecer el plan de desmovilización (Kaplan *et al.*, 2015).

Cooperación internacional y los Acuerdos de La Habana

Teniendo en cuenta las condiciones de Colombia como país de renta media, las expectativas de financiación para el postconflicto deben ser más realistas. Si luego de los diálogos de paz durante el mandato del presidente Andrés Pastrana la cooperación internacional se triplicó, hoy las expectativas reales están puestas en un incremento de 30% para los 2-3 primeros años, etapa cuando el proceso de acción rápida e implementación de acuerdos es más urgente, por lo tanto, la cooperación internacional puede ser la clave para una actuación diferenciada.

Frente a los aportes de la cooperación internacional es de destacar:

1. La experiencia local de la cooperación internacional en construcción de paz, acceso, intermediación y credibilidad tiene presencia en territorios apartados del país. Mientras se toman las medidas necesarias para la implementación de los acuerdos, el Estado puede apalancar y apoyarse en ese trabajo, así como en experiencias previas de los cooperantes en otras regiones.
2. Agilidad, celeridad, flexibilidad. La experiencia con otros conflictos muestra que el periodo inmediato después de la firma de un acuerdo de paz es frágil e inestable y que el riesgo de recaída es alto durante los primeros 12-18 meses. La cooperación internacional puede apoyar con celeridad y flexibilidad con proyectos de impacto rápido que aumenten la seguridad y demuestren los beneficios de la paz. La cooperación internacional dispone de herramientas operacionales ágiles y flexibles que le permiten llegar más rápidamente a los territorios y evitar una crisis humanitaria luego de la firma y posterior implementación de los acuerdos (Rey *et al.*, 2013).

1 En el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se ha conseguido la desmovilización casi 50.000 excombatientes.

3. Fortalecimiento Institucional y mitigación de debilidades institucionales. La cooperación puede tener un rol particular en la implementación de los acuerdos a nivel local, mitigando las debilidades institucionales en las zonas del conflicto con procesos de fortalecimiento institucional local. En muchas regiones la falta de presencia del Estado ha hecho que la cooperación pueda jugar un rol importante en la implementación de los acuerdos.
4. Acercamiento sociedad civil. Otro rol fundamental de la cooperación internacional es el acercamiento e incorporación de la sociedad civil para lograr una participación efectiva en la discusión e implementación de los acuerdos. Este rol neutral de la cooperación internacional en terreno puede generar credibilidad y legitimidad en el proceso.

Además de los aportes antes mencionados es de destacar algunos retos y recomendaciones para la cooperación internacional en este proceso:

1. Coordinación entre los donantes. Experiencias internacionales muestran que este es uno de los principales retos para la etapa de postconflicto puesto que debe constar de tres etapas: la primera, de coordinación interna entre los equipos cooperantes; la segunda, de coordinación de mecanismos de información y gestión entre los cooperantes y el Gobierno nacional; y la tercera, de coordinación de la cooperación con las políticas de desarrollo nacionales. Adicionalmente, la división del trabajo contempla que los donantes se concentran en un número determinado de sectores según sus capacidades técnicas y logísticas.
2. Gobernanza de los fondos. Es de destacar que los tiempos de la coordinación de los donantes no necesariamente coincidieron con los tiempos de la negociación en La Habana puesto que, mientras se mantenía con reserva los diálogos en La Habana varios cooperantes anunciaron la creación de fondos (5 por ahora: 4 internacionales y 1 nacional). Si bien la creación de fondos es un mecanismo utilizado para este tipo de situaciones, cabe plantear dos retos: el primero, es que frente a la limitación de recursos se podría generar una competencia entre ellos y el segundo, tal vez el más importante, es probablemente la administración de los recursos provenientes de esos fondos se realice desde Bogotá sin la garantía precisa de que puedan llevar de forma efectiva a los actores y gobiernos locales.
3. Claro liderazgo por parte del Gobierno a través de la institución responsable. De hecho, hay varias experiencias internacionales que evidencian la importancia de un liderazgo del Gobierno en esta etapa frente a los donantes y la alineación de la ayuda a las prioridades definidas para el postconflicto, esto con el objetivo de evitar el *free rider* —alineación de intereses—. Lo anterior nos lleva a encaminar la alineación de intereses a las prioridades definidas para el postconflicto.
4. Inventar nuevas prácticas o trabajar con lo que hay. Se debería evitar la tentación de innovar y empezar de cero, de la llegada desordenada de actores a nuevas regiones y/o nuevos sectores. La experiencia, el conocimiento y la creación de vínculos de confianza con las poblaciones beneficiarias son factores

claves para el éxito y la sostenibilidad de los programas, capital que ya tienen la mayoría de los cooperantes.

5. Replicabilidad sin recetas únicas. Existe la tentación de replicar recetas exitosas de una zona a otra o de un país a otro y esto deberá depender de las necesidades, condiciones y actores de cada región.
6. Necesidad de articular entre acciones de corto y largo plazo (incluir acciones transición y estabilización). Es clave asegurar una transición entre respuesta rápida y la estrategia de desarrollo, o entre actividades de tipo emergencia humanitaria y de desarrollo a mediano y largo plazo. Varios casos internacionales ponen una alarma en este punto. En este sentido el Gobierno podría apoyarse en las agencias de cooperación que, por tradición, filosofía o modalidades de intervención, articulan mejor el trabajo humanitario y la ayuda para el desarrollo.
7. Responsabilidad, no repetir errores cometidos en otros países y en otras regiones en etapas postconflicto.
8. La cooperación internacional no puede suplir al Estado. Si bien el Estado se puede apoyar en acciones rápidas en la cooperación internacional, hay riesgos: si el plan del gobierno no llega rápido o lo suficientemente claro, los donantes pueden llegar a imponer sus prioridades o actuar de forma autónoma. Es importante resaltar que a nivel operativo, acción gubernamental y cooperación internacional no se articulan tan fácil o armoniosamente. Si durante el primer año, las acciones rápidas están implementadas por la comunidad internacional, el sentimiento de ausencia del Estado puede incrementar como una percepción fuerte en ciertas zonas.
9. Existe la necesidad de generar capacidad en Estado y comunidades para asegurar sostenibilidad de los programas. Si bien hay cooperantes que trabajan con instituciones de gobierno, esto no siempre sucede así. Incluso actores humanitarios en virtud imparcialidad, la neutralidad, la independencia y la responsabilidad, las ONG de emergencia no quieren estar asociadas (operacional y políticamente) al Estado, ya que quieren mantener su neutralidad frente a todas las partes del conflicto.

Conclusiones

Enmarcados en esta situación, de disminución de los recursos de cooperación internacional en un país de renta media alta, la cooperación internacional puede tener un papel en la etapa postconflicto, más allá de los recursos económicos, en aspectos como la celeridad, la agilidad y la flexibilidad en la movilización de los recursos, la transparencia en la asignación, su presencia en territorios de difícil acceso, las lecciones aprendidas de otros procesos de postconflicto, el reconocimiento como un actor de paz o un actor neutro y la legitimización del proceso de paz.

Es en ese sentido que la cooperación internacional puede tener un valor específico en varios componentes del postconflicto. Los donantes generalmente distinguen entre

necesidades de corto plazo en el inmediato postconflicto, como son recursos para apoyar las reformas legislativas e institucionales necesarias para la implementación del acuerdo, la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR), las misiones de verificación, entre otros, donde además de agilidad y flexibilidad se necesita una respuesta con experiencia y conocimiento de procesos comparables. Por otro lado, los donantes identifican necesidades de mediano a largo plazo concerniente a la implementación de nuevas políticas estructurales que la cooperación internacional puede facilitar y apoyar bajo liderazgo del Gobierno, donde estaría contemplado el sector agrario.

En suma, la cooperación internacional mantiene su relevancia y su valor para múltiples aspectos del postconflicto y construcción de paz en la medida que sea capaz de coordinarse bajo un decidido liderazgo del Gobierno nacional, el cual tendrá que definir precisamente sus prioridades en términos de cooperación.

A pesar que el resultado del plebiscito nos tomó por sorpresa y algunos de los recursos de cooperación internacional solo serán asignados en la medida que se implementen los acuerdos, los cooperantes han manifestado su respaldo y continuidad del trabajo en el terreno. Si bien la situación es de incertidumbre y polarización, hay una claridad en este momento y es que hay voluntad como país para renegociar e implementar un acuerdo renegociado de paz.

Bibliografía

- BIGSTEN, A. (2006): “Donor coordination and the uses of aid”, *rapport nr.: Working Papers in Economics*, n° 196.
- BORDA, S. (2007): “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable”, *Colombia Internacional*, n° 65, pp. 66-89.
- BOUTROS-GHALI, B. (1992): “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de paz”, Naciones Unidas.
- BOYCE, J. K. (1995): “External assistance and the peace process in El Salvador”, *World Development*, 23(12), pp. 2101-2116.
- CARAMÉS, A.; FISAS, V. y LUZ, D. (2006): “Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005”, Escola de Cultura de Pau.
- CASTAÑEDA, D. (2014): “Conclusions: The European Approach to Peacebuilding”, *The European Approach to Peacebuilding*, Springer, pp. 184-194.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA(2016): *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Misión Colombia), Madrid, Taurus.
- EYBEN, R.; LISTER, S.; DICKINSON, B.; OLIVIÉ, I. y TEJADA, L. (2004): “Why and how to aid Middle Income Countries”, *IDS Working Paper*, 231.

- KANG, S. y MEERNIK, J. (2004): "Determinants of post-conflict economic assistance", *Journal of Peace Research*, 41(2), pp. 149-166.
- KAPLAN, O. y NUSSIO, E. (2015): "Community counts: The social reintegration of ex-combatants in Colombia", *Conflict Management and Peace Science*.
- LOAIZA, A. G. (2012): "Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte", *Estudios Políticos*, nº 40, pp. 175-200.
- MANNING, C. y MALBROUGH, M. (2010): "Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique", *The Journal of Modern African Studies*, 48(01), pp. 143-169.
- MLAMBO, M.; KAMARA, A. B. y NYENDE, M. (2009): "Financing post-conflict recovery in Africa: the role of international development assistance", *Journal of African Economies*, 18(suppl 1), i53-i76.
- OCAMPO, J. A.; BERRY, A.; BORDA, S.; BRIENEN, M. W.; ULLOA, F. C.; CHERNICK, M. et al. (2015): *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-first Century: From Uribe to Santos and Beyond*, Lexington Books.
- RETTBERG, A. (2013): "La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional", *Estudios Políticos*, nº 42, pp. 13-36.
- REY, F. y PINEDA, L. F. (2013): *Colombia: Between the Humanitarian Crisis and Hope of Peace*, Noruega, Norwegian Peacebuilding Resource Center.
- THOMAS, A. (2013): *Aid to Middle-Income Countries What should be Done?*, Londres, Bond.