

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 96

La agenda de la protesta social en Colombia:

¿una oportunidad para la
cooperación internacional?

Mariano Aguirre



DeustoDigital

Instituto de Derechos Humanos

Pedro Arrupe

Giza Eskubideen Institutua

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 96

La agenda de la protesta social
en Colombia: ¿una oportunidad
para la cooperación internacional?

Mariano Aguirre

Bilbao
Universidad de Deusto
2020

CONSEJO DE REDACCIÓN

Cristina de la Cruz, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Trinidad L. Vicente, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Encarnación La Spina, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Felipe Gómez Isa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.

CONSEJO EDITORIAL

Anja Mihr, Investigadora del Human Rights Center de la Universidad de Utrecht, Holanda.
Antoni Blanc Altemir, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida.
Bartolomé Clavero, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla y miembro del Foro de las Naciones Unidas para Asuntos Indígenas.
Carlos Villán Durán, Presidente de la Asociación Española para la Promoción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
Carmen Márquez, Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla.
Cristina Churrua, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Eduardo J. Ruiz Vieytez, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Fernando Fantova, consultor en temas relacionados con los servicios sociales, Bilbao.
Francisco López Bárcenas, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México.
Gaby Oré Aguilar, consultora internacional en el campo de los derechos humanos y el género y miembro de Human Rights Ahead, Madrid.
Gloria Ramírez, Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.
Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Jaume Saura, Presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.
Joana Abrisketa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Jordi Bonet, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona.
José Aylwin, Director del Observatorio de Derechos Ciudadanos, Temuco, Chile.
José Luis Gómez del Prado, miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de Mercenarios, Ginebra, Suiza.
José Manuel Pureza, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, Portugal.
Judith Salgado, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
Koen de Feyter, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Amberes, Bélgica.
Manuela Mesa, Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid.
Noé Cornago, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.
Pablo de Greiff, International Center on Transnational Justice, New York.
Víctor Toledo Llancaqueo, Centro de Políticas Públicas, Universidad ARCIS, Santiago, Chile.
Vidal Martín, investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, Madrid.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org<<http://www.cedro.org>>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao
e-mail: publicaciones@deusto.es
ISBN: 978-84-1325-111-0
Depósito legal: LG BI 00220-2021

Índice

Introducción	9
¿Un nuevo papel para la cooperación internacional?	11
Objetivo del estudio y metodología	12
I. ¿Qué espera la gente de la cooperación internacional?	15
I.1. Las expectativas	15
I.2. Las organizaciones multilaterales	18
I.3. Sistemas complejos	19
II. El largo camino de la protesta	23
II.1. Los antecedentes de la protesta	23
II.2. La sorpresa de octubre	28
II.3. Conversaciones sin negociaciones	29
III. Un Estado incompleto	33
III.1. La cooperación al desarrollo en Colombia	33
III.2. Cooperación y disenso	41
III.3. La cuestión del Estado	45
IV. ¿Dónde se fueron los fondos públicos?	51
IV.1. Desigualdad, pilar fundamental	51
IV.2. Un sistema tributario regresivo	57
IV.3. Corrupción, la corrosión del Estado	63
IV.4. Gobernanza: nuevas oportunidades en los territorios	66
IV.5. Cooperación descentralizada	68
V. La paz a partir del Acuerdo de La Habana	75
V.1. La reforma pendiente de la seguridad	75

V.2. Acuerdo de paz, cumplimiento limitado	77
V.3. Crimen organizado y la cuestión de la tierra	84
V.4. Construcción de la paz y reproducción de la violencia	89
VI. Cuestiones esenciales	95
VI.1. Derechos e identidades	95
VI.2. Diálogo y mediación	100
VI.3. Derechos humanos, asistencia y protección	107
VI.4. La crisis humanitaria no ha terminado	112
VI.5. La migración venezolana	115
VI.6. Medio ambiente: ¿un pacto verde para Colombia?	117
VI.7. El debate sobre los cultivos ilícitos	124
VI.8. Género, casi todas quedan atrás	129
Conclusiones	137
Una cooperación para el futuro	137

Introducción

El 21 de noviembre de 2019 se llevaron a cabo grandes manifestaciones en Bogotá y otras ciudades de Colombia. «Al preguntarle a las personas porqué protestaban, había tanta gente como reivindicaciones», recuerda una funcionaria de Naciones Unidas. La protesta estaba convocada por organizaciones sindicales, estudiantiles, indígenas y afrocolombianos, ecologistas y feministas, entre otras. El clima era indignado a la vez que festivo. La respuesta fue masiva y en gran medida espontánea, apoyando una huelga mayoritariamente pacífica, aunque hubo incidentes violentos.

En el último semestre de 2019 las manifestaciones de protesta se multiplicaron en América Latina, mostrando un creciente rechazo, especialmente entre sectores jóvenes, a la cultura del privilegio, hacia la concentración de la riqueza, el acceso segmentado a servicios públicos y culturales de calidad, y la falta de reconocimiento de la dignidad de las personas y comunidades, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). A esto se suman los problemas asociados con cambio climático y transiciones demográficas, epidemias y déficits nutricionales, el incremento de movimientos migratorios, y el impacto de la revolución tecnológica. El resultado es una deslegitimación de la política y un rechazo a las formas tradicionales de organización y expresión de intereses.¹

Durante varias semanas diferentes sectores continuaron las huelgas, las «caceroladas» y las manifestaciones. Se declaró el toque de queda en varias ciudades, hubo tensiones con las fuerzas de seguridad que,

¹ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2019*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020, p. 13. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

especialmente en los primeros días, respondieron con fuerza excesiva. Las protestas se convirtieron en una «nueva normalidad.»

Las acciones en la calle se dirigieron contra aumentos en el precio del transporte público y los proyectos del gobierno de Iván Duque para reformar las pensiones, las relaciones laborales, el sistema de impuestos (especialmente la reducción tributaria a grandes empresas), las políticas que destruyen el medioambiente (por ejemplo, el *fracking*), y la privatización de empresas estatales.

Se exigieron mayores presupuestos para la educación y el desarrollo social de las comunidades indígenas, creación de empleo y medidas contra la corrupción e, indirectamente, en favor de un sistema impositivo más justo. Así mismo, se criticaron los obstáculos que el Gobierno pone a la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, especialmente, a la incapacidad del Estado para evitar el asesinato de centenares de líderes sociales y excombatientes.

«Las protestas, explica un entrevistado para este informe, se han convertido en un recurso permanente de los sectores sociales postergados para manifestar su descontento y demandas por canales no institucionales, dada la quiebra de la relación entre institucionalidad política y sociedad civil. Al no existir esta fluidez, se toma la calle para formalizar y exigir demandas. Este es un hecho social mundial que en América Latina es recurrente.»

En general, el Estado y parte de la clase política en casi todos los países de la región han recurrido a la violencia y a las fuerzas de seguridad o alguno de sus cuerpos. «A mayor deslegitimidad de las fuerzas que monopolizan la violencia estatal, mayor violencia de estas para resguardar el orden público», dice este analista.

En algunos casos, como Chile y Ecuador, al final de 2019 los gobiernos dieron pasos atrás en algunas medidas que habían desencadenado las protestas. Pero no tomaron decisiones para resolver las cuestiones de fondo. El gobierno chileno de Sebastián Piñera, luego de responder con excesivo uso de la fuerza a las manifestaciones, convocó a una consulta para reformar la Constitución heredada desde la dictadura de Augusto Pinochet. Fue un paso importante, pero la denominada «clase política» tiene muy baja legitimación y sufre un fuerte rechazo social. En mayo de 2020, luego de un interludio debido a la pandemia del Covid19, resurgieron los estallidos sociales. El 78,27% de los ciudadanos que votaron en el Plebiscito del 25 de octubre aprobaron iniciar el proceso de redacción de una nueva Constitución.

En Ecuador, que fue seriamente afectado por la pandemia, resurgieron las protestas en mayo de 2020. Diversos sectores sociales y del mundo del trabajo y estudiantil se manifestaron en Quito para rechazar la corrupción, las reformas laborales, nuevas medidas económicas, y el recorte presupuestario de las universidades públicas.

Las protestas de 2019 en Colombia, y las que han resurgido durante la pandemia, subrayaron una serie de problemas que arrastra el país y la región desde hace décadas. Como afirma la directora del Latinobarómetro: «Los Estados no se han modernizado y la política no se ha modernizado. El diagnóstico es sumamente simple. Ahora, las soluciones son tremendamente complejas.»²

¿Un nuevo papel para la cooperación internacional?

Durante los días siguientes al 21 de noviembre (21-N) mantuve conversaciones con analistas de cuestiones políticas de Colombia e internacionales, así como activistas sociales y cuerpo diplomático. En casi todos los encuentros se repetían dos cuestiones: qué haría el Gobierno, y si volvería a repetirse el ciclo de protestas-promesas-acuerdos-incumplimientos-nuevas protestas. Un diplomático con años de experiencia en Colombia me dijo: «las élites económica y política de este país son muy fuertes, han aprendido a convivir con la violencia, y a manejar las protestas sociales, alargar los diálogos, enredarlas en supuestas largas negociaciones, y al final dejar todo como estaba.»

Otras personas entrevistadas, en cambio, consideraron que esta vez hay diferencias.

Primero, porque la diversidad de participantes y los temas de las reivindicaciones le dieron al Gobierno un mensaje inequívoco de algunos sectores sociales que podría necesitar para su reelección.

Segundo, la fuerte presencia en la calle de sectores urbanos con una nueva agenda basada en querer una vida mejor en cuestiones medioambientales, culturales, libertades, participación social, y servicios. Una agenda democrática no necesariamente vinculada a las reivindicaciones tradicionales de partidos políticos y sindicatos, aunque no excluye sus demandas.

Tercero, el factor sorpresa en las elecciones locales (gobiernos y municipios) de octubre de 2019. En muchas ciudades, empezando por Bo-

² Gerardo Lissardy, «Protestas en América Latina: “Vamos a seguir con manifestaciones hasta que los pueblos crean que se gobierna para ellos y no para un puñado.» Entrevista con Marta Lagos, *BBC Mundo*, 24 de octubre, 2019.

gotá, una serie de personalidades política jóvenes, no alineadas con las maquinarias de los grandes partidos tradicionales (y sus prácticas de compra directa e indirecta de votos a través de favores y clientelismo) obtuvieron alcaldías y gobernaciones. Estas nuevas figuras políticas, junto a una renovada generación de congresistas suponen importantes cambios.

En esas conversaciones posteriores al 21-N surgieron nuevos interrogantes. ¿Qué capacidad tendrían estos sectores en presionar a un Gobierno conservador a hacer reformas estructurales? ¿Cómo sería la relación entre estos sectores y las organizaciones políticas, sindicales y de comunidades (como las indígenas) tradicionales?

Entre esas preguntas surgió la duda sobre si la cooperación internacional podría y debería desempeñar un papel diferente en torno a los temas de la agenda de las protestas. Después de siete décadas de cooperación sostenida ¿están agotadas sus prácticas? ¿Serían las movilizaciones un llamado de atención también para que la cooperación externa adoptase nuevas políticas?

Objetivo del estudio y metodología

El presente estudio busca responder a si la cooperación internacional en un sentido amplio (oficial y no oficial) podría cumplir un papel innovador sobre los principales temas que plantea la protesta social de 2019-2020.³

El estudio se pregunta si la cooperación debería seguir trabajando de la misma forma sobre los temas que tradicionalmente ha abordado, o si las protestas indican que hay una serie de cambios en la sociedad colombiana frente a los cuales podría corregir (si fuese necesario), modificar las estrategias y formas de trabajo, o incorporar temas nuevos.

El informe no es una evaluación de los programas de cooperación por parte de Estados (incluyendo la cooperación descentralizada), organizaciones multilaterales (Naciones Unidas, Organización de Estados

³ Los flujos oficiales de asistencia para el desarrollo (AOD) se definen como aquellos que van orientados a países y territorios en la lista de receptores de AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y a instituciones multilaterales de desarrollo. Estos flujos son implementados por agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o por sus agencias ejecutivas de forma directa o a través de *créditos blandos*. El objetivo principal de la OAD es promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>

Americanos) y no gubernamentales, entidades financieras internacionales como el Banco Mundial, y fundaciones privadas nacionales e internacionales, que se llevan a cabo en Colombia, ni tampoco cubre todos los campos posibles. En cambio, toma las cuestiones que directa e indirectamente se plantearon en las manifestaciones de 2019 y principios de 2020, provee contexto sobre la cooperación hacia ese país, agrupa los temas relacionándolos entre sí, y sitúa la cuestión en el contexto colombiano y regional.

El informe tampoco analiza los problemas y cuestiones que aborda o podría abordar la cooperación (por ejemplo, paz, desigualdad, pobreza o derechos humanos) ya que existen numerosos estudios sobre cada una de ellas. Pero presenta las opiniones de las personas entrevistadas y la información de contexto y bibliografía, especialmente sobre los temas en que se pusieron más énfasis. Así mismo, se contextualizan los antecedentes de la protesta social y se discute el concepto de sistemas complejos, como una herramienta para la cooperación.

El informe presenta una serie de sugerencias, especialmente a través de voces colombianas e internacionales, y de estudios e informes sobre (en algunos casos) nuevas formas, temas y perspectivas de la cooperación internacional. De esa multiplicidad de voces y fuentes consultadas surgen recomendaciones sobre qué tipos de programas se podrían poner en práctica o continuar apoyando en relación con los problemas que enfatizaron las protestas.

Las sugerencias son muy variadas, desde reflexionar en qué medida la cooperación ha hecho más daño que beneficios al ser parte, o no cuestionar, políticas de poder que han acrecentado la desigualdad, hasta propuestas concretas sobre desigualdad, la corrupción, la violencia, el cambio climático, la falta de gobernanza democrática derechos humanos, identidades étnicas y género.

Las recomendaciones que se presentan se refieren a:

- a) Cooperación para proyectos prácticos ejecutados por autoridades colombianas o actores no gubernamentales locales, por organizaciones multilaterales financiadas por donantes internacionales, o por organizaciones no gubernamentales internacionales.
- b) Apoyo a proyectos de investigación aplicada sobre cuestiones relacionadas de forma directa o indirecta con el desarrollo en un sentido amplio.
- c) Apoyo a entidades o proyectos de protección, acompañamiento y protección de ciudadanos o grupos sociales en riesgo.

Así mismo, unas recomendaciones se orientan a macroproyectos estado-estados o a cargo de organizaciones multilaterales, y otros de ac-

ción directa o escala micro, pese a que la diferenciación no es exacta y en muchos casos las segunda son realizadas en el marco de las primeras.

Una cuestión que surgió en el curso de las entrevistas fue si la cooperación tiene, debe o puede tener relación, y de qué tipo, con las protestas. En la medida que algunas de las personas entrevistadas plantearon esta cuestión, se ha incluido una sección sobre protesta social pacífica y el posible papel de la cooperación internacional.

El estudio se basa en casi medio centenar de entrevistas con activistas sociales, especialistas en desarrollo, construcción de la paz y acción humanitaria, especialistas de la academia y la diplomacia, ex combatientes de las FARC, representantes de la Iglesia Católica, y análisis de documentos, investigaciones, e información periodística. El autor, además, ha trabajado sobre y en Colombia en diferentes momentos a partir de 2007 hasta 2020 en investigación, filantropía, cooperando con el gobierno noruego en las negociaciones de paz, y en Naciones Unidas.

Las entrevistas tuvieron como punto de partida los temas de las protestas, y a partir de ahí se elaboró una narrativa colectiva sobre el papel de la cooperación en Colombia.

El resultado es una radiografía con énfasis marcados por los entrevistados, especialmente en desigualdad y sus impactos, y el cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016. El autor asume la forma en que ha ordenado las opiniones y sugerencias de los entrevistados, y la forma en que ha subrayado algunos de los temas.

La lista de las personas entrevistadas se encuentra al final del informe. Agradezco el tiempo que todas ellas dedicaron a contestar preguntas. Algunos de los entrevistados pidieron que sus nombres no fueran incluidos por cuestiones de confidencialidad. Respecto de los que se mencionan, ninguno es responsable de las opiniones en este trabajo, como tampoco la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco, que apoyó la realización de este trabajo, que son solo responsabilidad del autor.

I

¿Qué espera la gente de la cooperación internacional?

I.1. Las expectativas

La cooperación genera expectativas entre los sectores locales que trabajan en desarrollo, paz, medio ambiente, derechos humanos, y género, entre otras cuestiones. Igualmente, las personas afectadas por problemas como violencia, desplazamientos o violaciones de derechos humanos cuentan con que serán ayudados por agentes de la cooperación internacional y que ésta, además, será portavoz de sus exigencias tanto frente a las autoridades de Colombia como ante otros gobiernos, organizaciones internacionales, y medios periodísticos.

En general, hay una brecha entre las expectativas, las acciones y las posibilidades de la cooperación en cumplirlas. La opinión que comúnmente se escucha por parte de la sociedad civil colombiana es que la presencia de la cooperación internacional es imprescindible, necesaria y útil. Pero, también, que debería hacer más, y en ocasiones hacerlo mejor. Los beneficiarios lejos de Bogotá (o en sus periferias pobres) tienen una expectativa muy alta porque cuanto menos se sienten protegidos por el Estado más esperan de la comunidad internacional. A la vez, se quejan reiteradamente de que hay un abismo entre los anuncios de fondos extranjeros destinados a proyectos para sus comunidades, y lo que realmente, y cuando, les llega.

«Demasiados intermediarios», nos dijeron ex combatientes de las FARC en conversaciones en los denominados *territorios*, «y tenemos que enfrentarnos a un oscuro e intrincado mundo burocrático cuando

reclamamos al Gobierno. Díganles a sus gobiernos que nos den los fondos directamente, si se los dan al Estado tardan y nunca llegan las cifras que anuncian.»

En otros casos explican que no necesitan más «talleres y cursos» de agencias internacionales sino que, si se les quiere ayudar, se tome en consideración sus capacidades. «La cooperación, en general y especialmente la oficial y de las agencias multilaterales, debe animarse a confiar en las comunidades, en la gente, en nosotros.» Añadiendo que «el Gobierno la captura y orienta políticamente.»

Por otro lado, una entrevistada nos indicó que:

«La cooperación internacional no debe financiar a organizaciones que celebran los sempiternos «conversatorios» sobre paz y desarrollo, que se suelen llevar a cabo en hoteles de las grandes urbes, con habitualmente los mismos expertos para producir un libro que recoge unos meses más tarde las ponencias y sirve para justificar ante los donantes las actividades del año anterior. Debe financiar proyectos para proteger, empoderar y dotar de mayor bienestar a líderes y comunidades locales, para que fortalezcan su voz en un Estado formalmente fuerte, pero ausente en muchas zonas del país.»

Varias personas entrevistadas para este trabajo subrayaron, además, que no es lo mismo quién ejerce la cooperación y qué intereses tiene. Los estados que proveen cooperación deberían tener como prioridad las necesidades de a quienes quieren beneficiar antes que sus propios intereses. Esta precaución no se refiere sólo a estados sino también a organizaciones multilaterales y no gubernamentales. «En ocasiones observo la cantidad de agencias internacionales en este país y me pregunto si realmente es necesario y efectivo, dijo un entrevistado, o sino sería mejor una presencia más reducida, menos vinculada al Gobierno y con acción más directa entre la ayuda y los destinatarios.»

Más aún, varios indicaron que la cooperación debe tener en cuenta la realidad del país donante y el receptor, especialmente desde la perspectiva de problemas comunes. Refiriéndose a Estados Unidos, el país que más fondos de cooperación provee, un experto dijo que los gobiernos que no pueden o no quieren responder a una serie de problemas en su país tienen poco que ofrecer a la protesta social en Colombia.

Es también importante la forma que el Estado y el sector privado y financiero de un país se relacionan con sus socios internacionales, y la cuestión de las vinculaciones externas, ya que, en algunos casos, son aliados con la corrupción, la evasión de capital y de impuestos.

Un entrevistado criticó la forma en que la cooperación ha servido en ocasiones para apoyar programas económicos neoliberales (de privatización, reducción del sector público) que fueron en contra de los sectores sociales que se pretendía ayudar:

«Dadas las numerosas políticas y leyes perjudiciales transmitidas e incluso impuestas por las principales instituciones de “cooperación” —políticas de austeridad y la redistribución ascendente de los recursos— tendría sentido parar y tomar medidas para detener y revertir las cosas perjudiciales que ha hecho, antes de pensar más en las cosas buenas que la cooperación internacional podría hacer. Eso requeriría entablar un debate y adoptar posiciones firmes contra muchos paradigmas convencionales. No es fácil, pero hoy en día hay un buen número de grupos de expertos, grupos de acción, y centros académicos que son fuertes aliados para tal contestación a los paradigmas convencionales.»

La cuestión, se indicó también, no es sólo elegir los temas que son importantes, sino «cómo se toman las decisiones» sobre ellos. O sea, «reflexionar sobre cómo y con quién se debería trabajar del lado de socios potenciales, y desde ahí hacer una selección de cuestiones y enfoques.»⁴

En este campo un entrevistado propuso impulsar iniciativas con la participación pública y que la ciudadanía tenga mayor influencia para exigir rendición de cuentas ante los organismos públicos. En muchas oportunidades, los principales organismos de «cooperación internacional» han promovido enfoques privados «que conducen a supuestas soluciones no transparentes, poco fundamentadas y a menudo débiles para solucionar problemas reales.» La cooperación debe fortalecer y preservar el papel del Estado y las políticas públicas. Estudios en el terreno en diversos países indican que los servicios públicos privatizados suelen funcionar peor, provocar descontento y desmovilización social. La cooperación debe evitar las presiones para formar parte de la tendencia a privatizar servicios públicos.⁵

⁴ Este entrevistado sugirió para ese proceso las publicaciones del grupo de acción / investigación estadounidense Collaborative Learning Projects (CDA), especialmente el libro de Mary Anderson et al., *Time to Listen: Hearing People in the Receding End of international Aid*, CDA Collaborative Learning Projects Cambridge, MA, 2012. <https://www.cda-collaborative.org/publication/time-to-listen-hearing-people-on-the-receiving-end-of-international-aid/>

⁵ David Sogge, «Civic Space: Shrinking from the outside in? *Iberoamerican Journal of Development Studies*, Vol. 9, número 1, enero 2020, pp. 75-98. <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/439/pdf>

Por otro lado, el desarrollo económico no solamente depende de la cooperación sino de otros factores como las inversiones directas, el comercio de mercancías, las remesas de la inmigración y, fundamentalmente, y las políticas públicas que implementan los gobiernos.

1.2. Las organizaciones multilaterales

Respecto de la cooperación de las organizaciones multilaterales, actuar coordinadamente con el Estado colombiano les permite operar en el terreno de las políticas públicas, pero también les limita. La cooperación oficial no puede ir más allá de la frontera que le marcan los estados. En el caso colombiano, el funcionariado estatal y gran parte de la denominada clase política tienen una larga experiencia sobre cómo relacionarse con la cooperación internacional, especialmente con la oficial y multilateral, con el fin de obtener recursos, ganar prestigio internacional y poner límites a sus eventuales críticas. Dado que organizaciones como Naciones Unidas y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA) están en el país para cooperar con el Estado, sus posibilidades críticas, más allá de lo que puedan hacer por canales discretos y no públicos, es limitada.

Una excepción es la Oficina de Naciones Unidas del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ONUACDH) cuyo mandato incluye observar e indicar si el Estado cumple con sus obligaciones, y ofrecer su ayuda para que lo haga. Otros cuerpos de la ONU, como la Oficina de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), resultan en ocasiones incómodas para el Gobierno cuando dan a conocer determinadas circunstancias y cifras o denuncian determinadas situaciones.

La Misión de Verificación de la ONU para el Acuerdo de Paz de 2016 señala regularmente los avances, demoras y problemas, entre otros de seguridad, que se presentan en la reincorporación de excombatientes y cuestiones que directa o indirectamente les atañen. La Misión fue creada por el Consejo de Seguridad de la ONU y esto le otorga un margen alto de protección contra eventuales presiones del Gobierno.⁶

Pese a las limitaciones, la cooperación internacional oficial y multilateral puede hacer indicaciones y sugerencias a la agenda social y económica del Estado, realizar análisis, y emitir declaraciones que subrayan

⁶ Misión de Verificación de la ONU en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/>

problemas, deficiencias, proponer políticas, o saludar determinadas decisiones. Puede también, como ocurre con el Fondo Multi Donante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF, en sus siglas en inglés) ser un espacio de negociación entre el Gobierno, los estados donantes y la ONU.⁷ Pero la cooperación no puede, en ningún caso, sustituir al Estado. Un entrevistado indicó:

«Estas protestas han evidenciado la debilidad y, en muchas ocasiones, la falta de voluntad de los estados afectados en la región para resolverlos. Han mostrado, además, las dificultades de los cauces de participación popular y ciudadana y el hastío de muchos sectores sociales que pueden desembocar en fenómenos violentos.

«Por todo esto, el primer énfasis debe ponerse en la responsabilidad estatal y el papel de los gobiernos y las sociedades civiles de cada país en su resolución. El papel de la cooperación internacional, del tipo que fuere, debe ser subsidiario.»

1.3. Sistemas complejos

Diversos temas que hasta ahora han sido tratados, en general, por la cooperación de forma singular deberían ser abordados como parte de un sistema, tomándolos como punto de partida para observar las interacciones entre ellos. Por ejemplo, ¿deberían los proyectos contra el cambio climático tener en consideración análisis y datos sobre crimen organizado y corrupción política en el expolio de recursos naturales? Esto significaría avanzar desde la «transversalidad» hacia la complejidad tomando en consideración las perspectivas y modelos existentes en este campo.⁸ Un estudio de la OCDE indica que

⁷ Cooperación Internacional anuncia contribuciones adicionales por 24,5 millones de dólares para la Fase II del Fondo Multi Donante para el Sostenimiento de la Paz en Colombia, Naciones Unidas, 10 de febrero, 2020. <https://nacionesunidas.org.co/noticias/cooperacion-internacional-anuncia-contribuciones-adicionales-por-245-millones-de-dolares-para-la-fase-ii-del-fondo-multidonante-para-el-sostenimiento-de-la-paz-en-colombia/>

⁸ La complejidad es una teoría científica según la cual algunos sistemas muestran fenómenos de comportamiento que son completamente inexplicables por cualquier análisis convencional de las partes constituyentes de los mismos. Estos fenómenos, comúnmente conocidos con el nombre de comportamiento emergente, parecen ocurrir en muchos sistemas complejos que involucran organismos vivos o estructuras políticas, sociales y económicas. Definición basada en *Encyclopaedia Britannica*. <https://www.britannica.com/science/complexity-scientific-theory> Ver Daniel Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2019. <https://www.danielinnerarity.es/libros/>; y Diane Hendrick, «Complexity theory and conflict transformation: an exploration of potential and implication», *Working Paper 17*, Centre for Conflict Resolution, Department of Peace

«(E) análisis de sistemas y las estrategias basadas en sistemas tienen el potencial de examinar cuestiones complejas globales, críticas e interrelacionadas, ayudar a diseñar las opciones políticas y guiar los procesos de toma de decisiones. Los análisis de sistemas y las estrategias basadas en sistemas se basan en metodologías innovadoras, modelos y herramientas para la investigación y el análisis políticos.»⁹

Para enfrentar problemas como el cambio climático, crecimiento demográfico, migraciones o conflictos armados se precisan soluciones que se alejen de una perspectiva singular. «En gran medida, dice otro estudio de la OECD,

nuestras estructuras académicas e institucionales, estrategias y políticas, y operaciones prácticas nos empujan a trabajar en nichos cerrados. En la esfera de elaborar políticas públicas nacionales, el modelo de trabajo basado en producir resultados de corto plazo no se conjuga bien con la creciente complejidad e interdependencia del mundo. Esto inevitablemente va en contra de una visión más amplia de la cooperación al desarrollo y marca la forma en que se hacen los diagnósticos, las mediciones y se adoptan las herramientas para tomar decisiones.»¹⁰

A pesar del reconocimiento de la conexión entre los temas y la transversalidad, la mayoría de los proyectos de la cooperación están centrados en un tema, y desde una perspectiva lineal y simplificadora: se define un objetivo para llevar a cabo un plan y, teóricamente, lograr un resultado que luego es evaluado. La presión de los donantes de contar con resultados concretos en tiempos determinados condiciona que los proyectos se diseñen de esta forma. Como indica un estudio basado en 130 entrevistas con personas de la sociedad civil de diferentes partes del mundo, la realidad es más compleja que «los marcos lógicos»y

Studies, Bradford University, junio 2009. https://www.beyondintractability.org/bi_affiliated_projects/dsap/publications/complexity-theory-transformation-hendrick.pdf

⁹ Katia Karousakis *et al.*, «A concerted approach to biodiversity, water, food and Trade», en Gabriela Ramos and William Haynes (Eds.), *Systemic thinking for policy making – The potential of systems analysis for addressing global policy challenges in the 21st Century*, OECD and International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Paris, 2019. [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)4_IIASA-OECD_Systems_Thinking_Report.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)4_IIASA-OECD_Systems_Thinking_Report.pdf)

¹⁰ Ana Fernández *et al.*, «Systems-based approaches for development cooperation to meet diverse needs and aspirations in an interdependent world», en Ramos and Haynes, p. 65. [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)4_IIASA-OECD_Systems_Thinking_Report.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)4_IIASA-OECD_Systems_Thinking_Report.pdf)

en muchos casos los donantes exigen medir resultados sobre cuestiones que no coinciden con las necesidades reales de las personas.¹¹

En el caso colombiano, la densa burocracia institucional unida a una tradición del Derecho orientada a preservar privilegios, y las pugnas entre agencias estatales, agudizan la ineficacia de una cooperación que no contemple la complejidad sistémica y no cuestione esa perspectiva lineal.

Las cuestiones que aborda la cooperación tienen un alto grado de complejidad. Más aún, las relaciones que establecen los actores estatales y no estatales entre sí, y todos ellos con la cooperación, funcionan como sistemas complejos que se resisten a tratamientos lineales y secuenciales. Una entrevistada indicó: «es necesario ver los diferentes problemas de una manera holística y apostar a que los actores en Colombia puedan operar de acuerdo con la complejidad.» Y otro experto añadió, vinculando diferentes campos:

«Soy partidario que se trabaje sobre asistencia técnica en cambio climático, en un escenario donde haya espacio de negociación y mediación local, en el marco de construcción de paz con un enfoque de derechos, pero con capacidad de responder a situaciones de violencia que puedan afectar a la población, como el desplazamiento forzado, y donde sea necesario la protección.»

Analizando las diferentes formas en que opera la desigualdad (actores, formas de actuación, beneficiados, y espacios que ocupa), Gaventa y Marturano consideran que

«Para los activistas, los que formulan políticas y miembros del mundo académico, por igual, las relaciones de desigualdad-poder-participación sugieren que no podemos permanecer en nuestros silos disciplinarios, estratégicos y políticos. Quienes estudian el poder político deben comprometerse mucho más con observar el poder económico, no solo a través del amplio marco del análisis de la economía política, sino con una comprensión más precisa de cómo funcionan las relaciones de poder en ambas esferas. Y quienes promueven políticas de empoderamiento social y político también deben prestar más atención al empoderamiento económico y a las relaciones de uno con el otro.

«Así mismo, aquellos que apoyan políticas de inclusión política tienen que reconocer que esto puede no ocurrir mientras el panorama político esté tan entrelazado con la desigualdad económica; y quienes buscan economías más equitativas, pueden no lograrlo sin

¹¹ Dana Doan and Barry Knight, *Measuring what matters*, Candid, Global Fund Community Foundations & Philanthropy for Social Justice and Peace, Johannesburgo, octubre 2020.

nuevas formas de compromiso político. Si bien el Objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exige reducir la desigualdad, nuestro análisis sugeriría que, a menos que desafiemos la desigualdad y su control sobre el poder, es difícil imaginar que ganaremos la voluntad política para alcanzar los objetivos más amplios de “no dejar a nadie atrás” también en los otros objetivos sociales y de sostenibilidad.»¹²

¹² John Gaventa and Bruno Martorano, «Inequality, Power and Participation – Revisiting the Links», *IDS Bulletin*, Vol. 47 No. 5, Londres, 2016.

II

El largo camino de la protesta

II.1. Los antecedentes de la protesta

A partir de la crisis financiera de 2008, se incrementaron las manifestaciones contra la desigualdad, las políticas de austeridad y en favor de la justicia social en diversas partes del mundo y de América Latina.¹³

Entre 2002 y 2013 una serie de países de esta región se beneficiaron de una fuerte demandas de sus bienes primarios, especialmente por parte de China y otros estados emergentes. Con los grandes ingresos obtenidos, sus gobiernos pusieron en marcha programas para la reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad. Cuando el ciclo de alta demanda llegó a su fin, esos programas entraron en crisis, disminuyó la productividad de los países de la región, y la denominada «nueva clase media» o «clase media no consolidada» que se había creado volvió a caer en la pobreza sin que los gobiernos tuviesen recursos o la capacidad estatal para amortiguar la caída.

Entre 2000 y 2016 hubo una sustancial reducción de la pobreza en Colombia, descendiendo del 30,4% al 17,8% de la población. Pero desde entonces la tendencia se ha revertido. El número de personas pobres pasó de 8.5 millones en 2016 a 9.6 millones en 2018. (La población del país suma 49.648.685 habitantes). Los departamentos del Caribe y el Pacífico son los que más sufren el impacto de la pobreza multidimensional (que incluye condiciones de vivienda, educativas, niñez, juventud, ac-

¹³ Isabel Ortiz and Sara Burke, «Inequalities and Protests», in ISSC, IDS and UNESCO, *Challenging Inequalities: Pathways to a Just World, World Social Science Report 2016*, UNESCO Publishing, Paris, 2016, pp. 254–5.

ceso a servicios públicos, entre otras variables). Por ejemplo, casi la mitad de los municipios en Colombia carecen de agua potable.¹⁴

Según la CEPAL, un 25% de las personas en América Latina pertenecen al estrato bajo no pobre, que no forma parte de la categoría clase media. De acuerdo con la OECD, cerca del 40% de la población pertenece a la clase media vulnerable. Sebastián Nieto, de esta última organización, indica que es importante consolidar la clase media para «superar la trampa de la vulnerabilidad social.» Así como este sector ha crecido en su conjunto (desde un 22% a un 37% en las últimas dos décadas), también han aumentado sus expectativas. «Hoy en día tenemos una clase media más exigente frente a las instituciones, con menor credibilidad en los gobiernos, el poder legislativo y el judicial, que quiere mejores servicios públicos como la salud, la educación o el transporte. En América Latina esas aspiraciones han ido creciendo a una velocidad más rápida que la respuesta del Estado.»¹⁵

La economista Nora Lustig explica que la oleada de protestas como rebelión hacia la desigualdad adquiere todo el sentido,

«cuando se toma en cuenta el retroceso en el bienestar de la población de los países de América del Sur acontecido a raíz del fin del auge de las materias primas, las limitaciones de los sistemas de pensiones y salud, el incremento de precios de combustibles de primera necesidad en varios países debido a la reducción de los subsidios gubernamentales, y cuando se consideran indicadores de la desigualdad que captan mejor lo ocurrido con las diferencias de los ingresos absolutos entre ricos y pobres y la concentración del ingreso en el tope de la distribución.»¹⁶

En 2018 el Latinobarómetro señaló que el «ingreso, la estabilidad del trabajo, la seguridad social, la violencia, el temor a ser víctima, pasan a ser los temas centrales que aquejan a los ciudadanos de América Latina.» El 20% de la ciudadanía abandona los intereses colectivos para refugiarse «en su individualismo, rechazan lo establecido», y están «desencantados y frustrados.» «Este contingente de desafectados

¹⁴ Jorge Iván González, «Aumento de la pobreza en Colombia no debe subestimarse», *El tiempo*, 2 de junio, 2019.

¹⁵ Cecilia Barriá, «Tres mitos sobre quiénes realmente pertenecen a la clase media en América Latina», BBC Mundo, 10 de diciembre, 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50678084>

¹⁶ Nora Lustig, «Desigualdad y descontento social en América Latina», *Nueva Sociedad*, número 286, marzo-abril 2020. <https://nuso.org/articulo/desigualdad-y-descontento-social-en-america-latina/>

de los gobiernos, las ideologías y la democracia, dice el informe, son la fuente mayor en el surgimiento de populismos en la región.»¹⁷

El triunfo del Centro Democrático en las elecciones presidenciales colombianas de 2018 puso en guardia a sindicatos y organizaciones sociales tanto por las medidas de austeridad que un gobierno de orientación tecnocrático neoliberal pudiese tomar, como por la campaña que hizo ese partido contra la implementación del Acuerdo de Paz.

Una primera prueba para el gobierno de Duque fue la consulta popular impulsada por la Alianza Verde contra la corrupción en agosto de 2018. Aunque el Presidente le dio su apoyo, su partido no lo hizo (como tampoco apoyó meses más tarde en el Congreso a una ley sobre el mismo tema). El 26 de agosto de 2018 se realizó la consulta, la primera de este tipo en la historia de Colombia. La ciudadanía fue convocada a responder a siete preguntas sobre cuestiones como niveles de salarios y periodos de funcionarios públicos, la contratación con el Estado, participación ciudadana y rendición de cuentas. La consulta contó con un amplio apoyo popular pero no obtuvo votos suficientes para que se tramitara como norma en el Congreso.

En octubre de 2018 comenzaron las movilizaciones estudiantiles debido al déficit en la educación pública. El Movimiento Estudiantil Colombiano convocó a un paro nacional en favor del derecho a una educación autónoma y democrática. En un comunicado afirmaron que «la educación es la herramienta fundamental para zanjar la abismal desigualdad social, moral e intelectual de la nación.» Las reivindicaciones fueron en parte apoyadas por los rectores de las 32 universidades públicas de Colombia, indicando que «el actual Gobierno no provee los recursos adecuados para que las universidades públicas sigan cumpliendo con la función social» y favorece a la enseñanza privada.

Durante su primer año el presidente Duque fue percibido como un político débil, incapaz de controlar a su propio partido, fiel al conservador expresidente Álvaro Uribe, y dando mensajes ambiguos sobre la implementación del Acuerdo de Paz. En agosto de 2019 el 64% de la ciudadanía colombiana criticaba su gestión. Ese porcentaje desagregado daba como resultado el 63% de desaprobación en la lucha contra las drogas, 86% sobre desempleo, 82% acerca de la corrupción, y 83% en inseguridad, según Gallup.¹⁸

¹⁷ Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, Santiago de Chile, 2018. www.latinobarometro.org

¹⁸ «Desaprobación de Duque sube y se ubica en 64%: Gallup Poll», *El Espectador*, 30 de agosto, 2019. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/desaprobacion-de-duque-sube-y-se-ubica-en-64-gallup-poll/>

En marzo de 2019 el presidente objetó tres artículos de la Justicia Especial para la Paz (JEP), órgano creado por el Acuerdo de Paz. En mayo la Corte Constitucional rechazó sus reparos. En mayo de 2020 el ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo volvió a plantear la posibilidad de revisar el funcionamiento de la JEP.

En septiembre de 2019 se publicó un informe de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU); y la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) en el que más de 600 ONGS colombianas criticaron al Gobierno por frenar la implementación del Acuerdo de Paz, no respetar los compromisos con los derechos humanos, no controlar o promover un uso abusivo del medioambiente, y relanzar la guerra en los territorios con modelos similares a los que usó el gobierno del expresidente Uribe.¹⁹

La situación económica aceleró las protestas. Pese a que Colombia mantiene unos niveles considerables de crecimiento económico, la previsión del 4% del Gobierno para 2020 se quedó en el 3.14% y creció la inflación en 3.45%. Esto provocó un aumento del desempleo. En enero de 2020, según datos oficiales, alcanzo el 13%, o sea cuatro puntos por encima de la media de la región. El número de personas desempleadas en el país ascendió a 3.216.000, con un aumento de 39.000. Estas cifras no incluyen a quienes trabajan informalmente.

La proporción de personas ocupadas informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 46,7% para el trimestre diciembre 2019 - febrero 2020. En 23 ciudades y áreas metropolitanas alcanzó 47,9%.²⁰ Respecto del sector rural, según un estudio del Banco de la República, la mayor parte es informal, con sólo un 15% registrado para recibir una futura pensión, y con una considerable absorción de trabajo infantil y juvenil ilegal.²¹

El sector rural representa el 23% del total de la población nacional y tiene una de las tasas de desempleo más bajas del país (5,12%), sin embargo, su tasa de informalidad alcanza el 80%. Esto impacta en el

¹⁹ El aprendiz de Brujo, <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>

²⁰ Empleo informal y seguridad social, Dirección Nacional de Estadística, Bogotá, 2020. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

²¹ Andrea Sofía Otero-Cortés, «El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019», Banco de la República, Bogotá, 6 de noviembre, 2019. https://investiga.banrep.gov.co/es/dtser_281

escaso acceso a la educación.²² Adicionalmente, la posibilidad de recibir una pensión en el campo es muy baja: sólo un 14% se encuentra cotizando. En consecuencia, el peso de sostener a las personas mayores recae sobre los núcleos familiares, sin prestaciones del Estado.

La reforma tributaria también contribuyó al malestar social. La Ley de Financiamiento de 2018 que ponía una carga fiscal sobre los sectores más desfavorecidos y eximía de impuesto a las empresas con mayores ingresos. El Tribunal Constitucional declaró que no debía aplicarse, pero una parte de la sociedad entendió que el gobierno quería favorecer a los empresarios.

Por su parte, sectores empresariales plantearon en las semanas anteriores a las protestas pagar el 75% del salario a personas jóvenes con el fin de integrarlos en el mercado laboral, terminar con las indemnizaciones por despidos, las horas extras en días festivos y fines de semana, y establecer un salario mínimo diferenciado por regiones o sectores.²³

En enero de 2019 también hubo manifestaciones pidiendo la renuncia del entonces fiscal general del Estado, Néstor Humberto Martínez, debido a sus supuestas vinculaciones con la trama de corrupción de la empresa multinacional Odebrecht y contra la impunidad de la Justicia debido a los asesinatos cada vez más frecuentes de líderes sociales. (Martínez renunció a su cargo en mayo de 2019. En octubre de 2020 el presidente Duque anunció que le nombraría miembro de la comisión gubernamental contra el crimen).

La violencia contra representantes de trabajadores influyó en las protestas. En el país hay una larga tradición de asesinatos y represión contra sindicalistas.²⁴ Según la Escuela Nacional Sindical (ENS), desde el 1 de enero de 1973 hasta el 5 de diciembre de 2019, se registraron 15.129 violaciones a la vida, libertad e integridad contra representantes de trabajadores. Esto significó 3.254 homicidios, 413 atentados, 251 desapariciones forzadas, 7.424 amenazas de muerte, 110 torturas, 692 hostigamientos y 1.951 desplazamientos forzados. De los que perdieron su vida, 2.918 eran hombres y 336 mujeres. Del total, 936 eran dirigentes sindicales.²⁵

²² «La informalidad laboral. Un problema nacional que persiste», Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 1 de mayo, 2019. <https://pares.com.co/2019/05/01/la-informalidad-laboral-un-problema-nacional-que-persiste/>

²³ «¿Qué hay detrás del paro?», *Semana* 17 de noviembre, 2019.

²⁴ Luis Eduardo Celis, «Violencia contra el sindicalismo en Colombia: una larga y triste historia», *Razón Pública*, 31 de enero, 2011. <https://razonpublica.com/violencia-contra-el-sindicalismo-en-colombia-una-larga-y-triste-historia/>

²⁵ «En 2019 siguió la violencia antisindical en Colombia. Estas son las cifras», Agencia de Información Laboral, 10 de diciembre, 2019. <http://ail.ens.org.co/informe-especial/en-2019-siguió-la-violencia-antisindical-en-colombia-estas-son-las-cifras/>

También hubo incremento en las acciones contra organizaciones sindicales como colectivo (Este tipo de violaciones se dirigen contra la organización sindical en su conjunto). Pasaron de nueve casos en 2017, a 36 en 2018. En el mismo año creció la persecución y la amenaza contra sindicalistas. La tendencia continuó de forma ascendente en 2019.²⁶ En julio de ese año doce congresistas de Estados Unidos se dirigieron al presidente Duque expresando su preocupación por la violencia contra sindicalistas, y el «fracaso continuo del gobierno colombiano para implementar y hacer cumplir efectivamente las disposiciones» y compromisos que Colombia asumió en 2012 cuando pasó a formar parte del Tratado de Libre Comercio (TLC).²⁷

II.2. La sorpresa de octubre

Un antecedente indirecto de la protesta fueron las elecciones de octubre de 2019, que pusieron en evidencia la crisis de los partidos políticos tradicionales. Amplios sectores de la sociedad critican la corrupción, el clientelismo en la política, y la incomunicación con los problemas y necesidades de las regiones. Tradicionalmente los partidos se han centrado más en sus maquinarias, y en la compra de votos a través de favores y coacciones, que en elaborar propuestas consensuadas con y para la población.²⁸

Las principales capitales del país pasaron a ser gobernadas por representantes de posiciones políticas distintas a las fuerzas tradicionales y al partido del Gobierno. En algunas regiones se evidenciaron renovaciones, diferentes formas de hacer política, la entrada de jóvenes, líderes sociales y personas nuevas, el rechazo a las maquinarias políticas tradicionales, y la salida de grandes caciques en su mayoría ultraconservadores. Ciudades como Manizales, Palmira, Santa Marta, Cartagena y Cúcuta optaron por coaliciones ciudadanas ajenas a los partidos y liderazgos tradicionales. Una de las expertas entrevistadas indicó: «Fue un voto de indignación contra el manejo elitista, corrupto e insensible frente a las demandas sociales acumuladas.»

²⁶ En 2018 creció la arremetida contra activistas y líderes sindicales, Agencia de Información Laboral – AIL, Bogotá, 10 de diciembre, 2018. <http://ail.ens.org.co/informe-especial/en-2018-crecio-la-arremetida-contra-activistas-y-lideres-sindicales/>

²⁷ Open Letter to Colombian President Iván Duque. 7 de agosto, 2018. https://www.cejil.org/sites/default/files/open_letter_colombian_president_august_2018_-_final.pdf

²⁸ Germán Lozano Villegas, «Historia de los partidos políticos en Colombia», *Viel*, Vol. 10, N.º 1, enero-junio 2015, Bogotá, Universidad Santo Tomás, pp. 11-42.

Especialmente relevante fue también que por primera vez surgió una fuerza política solo de mujeres que logró 28.000 votos para el Concejo de Medellín. «Esta fue, nos dijo una entrevistada, una apuesta distinta en política en donde primó lo colectivo y una agenda con perspectiva de género.»

Otra entrevistada indicó que las elecciones fueron una «esclusa reguladora» frente a levantamientos ciudadanos que ya estaban ocurriendo en otros países de América Latina. «El resultado de las elecciones de octubre, afirmó, debería haber sido visto por el Gobierno como un aviso y una alerta anticipada de lo que podía ocurrir en Colombia si no se tomaban medidas sobre la desigualdad y los abismos sociales urbanos, rurales y en las zonas fronterizas.»

En efecto, las elecciones de octubre significaron avances modernizadores y progresistas en grandes ciudades, pero también evidenciaron la brecha entre espacios urbanos avanzados y rurales conservadores. Un entrevistado nos señaló que «el profundo vacío que separa las zonas rurales de las urbanas es uno de los mayores desafíos que tenemos. Colombia es un país desigual entre grupos sociales, sobre todo entre lo rural y lo urbano. Se requieren modelos de integración y desarrollo rural en los que la cooperación internacional puede ayudar.»

II.3. Conversaciones sin negociaciones

Entre diciembre de 2019 y febrero de 2020 se celebraron siete rondas de conversaciones entre el Gobierno colombiano y el Comité del Paro que agrupa a representantes de diferentes sectores, sin que se concretara una negociación. Ante la falta de respuestas del Gobierno a las demandas, el número creciente y diversas de éstas (desde una agenda de 13 puntos se alcanzaron 104), y la ausencia de líderes claros, la protesta perdió fuerza. En enero el Gobierno presentó un decreto para garantizar empleo público a jóvenes y abrió una «Conversación Nacional» con este sector, produciendo fisuras en el Comité del Paro.

En febrero, un grupo de intelectuales y ex personalidades políticas presentó una serie de puntos para la negociación, entre ellos, reducción de la desigualdad social; lucha contra la corrupción; fortalecimiento de la educación pública; protección de los ancianos; fortalecimiento de las políticas de protección de la naturaleza y el medio ambiente; implementación gradual de los acuerdos con la antigua guerrilla de las Farc, incluido el capítulo sobre desarrollo rural; protección de la vida de antiguos combatientes y líderes sociales; y compromiso con el crecimiento económico y la inversión productiva.

En marzo se manifestó la crisis del Covid19, y las manifestaciones en la calle desaparecieron. El analista político Álvaro Jiménez Millán considera que luego de un primer momento de gran impulso,

«no hubo liderazgo ni capacidad orientadora del proceso. Las centrales obreras y el Comité del Paro (quedaron) rezagados, divididos e incluso se (vieron) rechazados por sectores que acompañaron las marchas del 21 de noviembre en las diferentes ciudades. De allí que el fenómeno del 21-n se pueda considerar superado por la estrategia gubernamental, que logró enfriar el momento.»²⁹

Durante la protesta el Gobierno y el sector empresarial manifestaron que la protesta era legítima pero que no debía obstruir el funcionamiento normal de «los que no quieren la huelga.» Al mismo tiempo, denunciaron la violencia y el vandalismo. Esto le permitió a Duque ganar el apoyo de sectores sociales temerosos de la inestabilidad, y legitimar el despliegue al ejército y del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional.

El uso del ESMAD para reprimir la protesta (incluyendo el caso de asesinato de un manifestante) fue criticado por convocantes de las movilizaciones, la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU (OACDH) y por organizaciones defensoras de Derechos Humanos.³⁰ Un entrevistado explicó que el gobierno puso a la seguridad por delante de las demandas sociales y el diálogo:

«Las respuestas del Estado tienden a hacerse bajo un enfoque de seguridad. Ubicar el papel de la seguridad y sus organismos es muy importante. En Colombia una buena parte de la protesta gira en torno a la forma como el Estado desconoce a los integrantes del comité del paro nacional.»

En mayo de 2020 las protestas comenzaron otra vez, esta vez vinculadas al impacto de la pandemia. En un país con un gran sector de trabajo informal para millones de personas no salir a la calle a trabajar o

²⁹ Alvaro Jiménez Millán, «Colombia: despertar ciudadano y dilemas políticos después del "21-N"», *Nueva Sociedad*, número 286, Buenos Aires, marzo-abril, 2020. <https://www.nuso.org/articulo/colombia-despertar-ciudadano-y-dilemas-politicos-despues-del-21-n/>

³⁰ Por ejemplo, «Colombia: Abusos policiales en el contexto de manifestaciones multitudinarias», Human Rights Watch, New York, 10 de marzo, 2020. <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/10/colombia-abusos-policiales-en-el-contexto-de-manifestaciones-multitudinarias>

contagiarse del virus se transformó en un complicado dilema que sólo podía ser resuelto por un fuerte apoyo estatal. De ahí que aumentaron las denuncias sobre las bajas capacidades y los problemas de financiación del sistema de salud, y sobre la necesidad de implantar un salario básico universal.

Si bien el país tiene formalmente un sistema de salud universal, éste se encuentra privatizado desde hace dos décadas, y adolece de graves problemas de corrupción e ineficacia. Las empresas dedicadas a la salud operan antes como entidades financieras que como proveedoras de servicios.³¹ Según Cecilia López Montaña, economista de la Universidad de los Andes,

«en el acceso universal a estos servicios (...) sigue jugando la permanente desigualdad que caracteriza a Colombia. Son los pobres, pero especialmente los vulnerables de las ciudades y la población que vive en el campo, los que siguen siendo atendidos en condiciones muy inferiores a aquellos que por su alto nivel de vida pueden inclusive apelar a la medicina prepagada, o sencillamente carecen de acceso a estos servicios.»³²

Respecto de la renta básica universal, diversos analistas, organizaciones empresariales, sindicatos y ONGs de Colombia plantearon desde enero de 2020 la necesidad de discutir su viabilidad, tanto debido a la crisis del Covid19 como por el impacto que está teniendo la robotización y la inteligencia artificial en el empleo. Por ejemplo, la ONG DeJusticia propuso a la Corte Constitucional

«un modelo de renta básica (Programa de Ingreso Solidario) que garantiza el derecho al mínimo vital durante las medidas de aislamiento, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos (...) todas las personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica.»³³

Un entrevistado explicó (el 7 de junio) que la crisis «multidimensional» del Covid19, ha mostrado las desigualdades y fisuras del modelo

³¹ Carlos A. Botero López, Lina Beatriz Rendón Torres, Alberth Cristian Herrera Giraldo, «La salud en Colombia ¿Un sistema de salud o de enfermedad?», *Revista Médica de Risaralda*, Vol 18 N°2, diciembre, 2012.

³² Cecilia López Montaña, «¿Funcionó la privatización de la salud?», *Las2Orillas*, 31 de marzo, 2020. <https://www.las2orillas.co/author/cecilialopez/>

³³ Vivien Newman Pont *et al.*, «Proponemos un modelo de renta básica que garantice el derecho al mínimo vital», *DeJusticia*, 11 de mayo, 2020. <https://www.dejusticia.org/litigation/proponemos-un-modelo-de-renta-basica-que-garantice-el-derecho-al-minimo-vital/>

neoliberal, y está generando un debate que vincula las deficiencias del Estado en la provisión de servicios públicos con una reforma del sistema tributario:

«Se ha abierto la oportunidad para repensar el modelo imperante e impulsar las reformas sociales por tantos años aplazadas. Un ejemplo es la Renta Básica, una idea de académicos y sectores progresistas, que ahora se discute entre el Congreso y el Ejecutivo. Una iniciativa de un grupo de senadores (...) crearía un subsidio por el valor de un salario mínimo mensual a personas empleadas en actividades formales e independientes vulnerables a la crisis y a los hogares más pobres, lo cual cubriría a 34.5 millones de personas, el 71% de la población, por un período de tres meses. Aunque la propuesta ha sido rechazada por el Ministro de Hacienda, cuenta con el respaldo de 55 senadores (son 108 en total) y se está discutiendo en la Cámara de Representantes. Además, estos senadores van a presentar una reforma estructural al régimen tributario.»

III

Un Estado incompleto

III.1. La cooperación al desarrollo en Colombia

Durante los últimos 70 años la cooperación internacional oficial ha estado presente en Colombia de diferentes formas. Entre 2015 y 2017 este país ocupó el segundo lugar, por detrás de Cuba y antes que Haití, como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con 1.102 millones de dólares.³⁴ La cooperación, sin embargo, no tiene un peso sustancial en el presupuesto del Estado, ya que representa el 0,01% del producto interior bruto.

Desde la décadas de 1950 el Banco Mundial auspició fondos de ayuda para promocionar la industrialización a través de la sustitución de importaciones.³⁵ Desde entonces esta institución es una fuerte proveedora de fondos para el desarrollo en Colombia, con resultados controvertidos.³⁶ En la década de 1960 la Agencia de Estados Unidos para

³⁴ Donor tracker. OCDE, Paris, 2020. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/America-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf>

³⁵ Sobre los proyectos del Banco Mundial en Colombia ver <https://www.worldbank.org/en/country/colombia> Una perspectiva crítica de sus proyectos en «Cuáles son las principales críticas al Banco Mundial y el FMI?», Bretton Woods Project, 8 de julio, 2019. <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2019/07/cuales-son-las-principales-criticas-al-banco-mundial-y-el-fondo-monetario-internacional/> y Janet Redman, *Dirty is the new clean: A critique of the World Bank's strategic framework for development and climate change*, Institute for Policy Studies, Campagna per la reforma della banca mondiale, Oil-change International, Friend of the Earth, Washington D.C., 2008.

³⁶ <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?searchTerm=Colombia>

Ayuda al Desarrollo (USAID, en sus siglas en inglés) financió proyectos de educación, desarrollo rural y urbano, agricultura y salud en el marco de la Alianza para el Progreso impulsada por el gobierno de John F. Kennedy.³⁷ Paralelamente, desde 1964 Colombia estableció una alianza con Estados Unidos para sus campañas internas contrainsurgentes.

A partir de 1980 Colombia ganó la atención europea en torno a la lucha contra el narcotráfico, reforzar el Estado de derecho y la democracia, luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, consolidar reformas económicas, ayuda humanitaria y aumentar la competitividad internacional.³⁸

En las décadas siguientes la cooperación se orientó a programas de ayuda social (educación, salud, pobreza), tendencia que se sintetizó en los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas. En 2003, 2005 y 2007 se acordaron estrategias internacionales de cooperación para este país.³⁹ Por otra parte, fundaciones privadas, como Ford Foundation, Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung y Open Society cuentan con oficinas y programas en Colombia, especialmente orientados a apoyar procesos de paz, desigualdad, derechos humanos, desarrollo comunitario, fortalecimiento de minorías, relaciones civiles-militares, y migraciones, entre otras cuestiones.

Desde la década de 1990 hubo un interés y compromisos creciente de donantes internacionales en cooperar y apoyar negociaciones de paz. Colombia inicialmente fue reacia a aceptar que la comunidad internacional desempeñase ningún papel en el conflicto armado, alegando que era una cuestión interna y que no quería interferencias en su soberanía.⁴⁰

³⁷ Sandra Borda, *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*, Crítica, Bogotá, 2019, p. 62.

³⁸ Juan David Gómez Quintero, «La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado», *Revista virtual*, número 22, 2007, Universidad Católica del Norte, <https://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/162>; Margarita Lillo González y Antonio Santamaría García, «La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío», *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. 66 número 1, 2009, <http://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/311/316>

³⁹ Lisbeth Katherine Duarte Herrera, Carlos Hernán González Parías, Juan Camilo Mesa Bedoya, «Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia», *Estudios internacionales*, versión On-line vol.49 no.188, Santiago de Chile, diciembre, 2017. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692017000400111

⁴⁰ Augusto Ramírez Ocampo, «The role of the international community in Colombia», *Accord*, febrero 2004, Conciliation Resources, Londres. <https://www.c-r.org/accord/colombia/role-international-community-colombia>

El auge de las guerrillas y el fuerte poder del narcotráfico llevaron al gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) a establecer con Estados Unidos el Plan Colombia. Este país se transformó para Washington en un aliado regional en planes de contrainsurgencia y guerra contra la droga, línea que se mantiene hasta hoy. Al mismo tiempo, se puso en práctica la Diplomacia para la Paz, «el esfuerzo de política exterior a través del cual el gobierno buscaba formas de apoyo más “blandas” al proceso de paz con particular énfasis en el papel de los países europeos» y Naciones Unidas.⁴¹

La implicación de la comunidad internacional aumentó, al igual que las tensiones con ella cuando expresaba sus críticas. Pero el presidente Uribe (2002-2010) logró, en gran medida, alinear los fondos oficiales de la cooperación internacional en apoyo a su gobierno, debilitando a la sociedad civil. El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) aceptó, con una serie de condiciones y límites, la internacionalización de las negociaciones de La Habana.⁴² Santos tenía interés en contar con el apoyo financiero y político internacional para el postconflicto. Por su parte, para los países donantes fue una oportunidad de apoyar uno de los pocos procesos de paz en la década de 2010, cuando aumentó la complejidad de los conflictos y disminuyeron el número de acuerdo de paz.

Además de la USAID, Estados europeos, la Unión Europea, Japón y otros países, junto con organizaciones multilaterales (ONU, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, entre otras), iglesias, fundaciones privadas y ONGS han desarrollado y financiado programas y proyectos sobre educación, pobreza, derechos humanos, ayuda humanitaria, promoción de la sociedad civil, cooperativismo, protección de la infancia, género y otras cuestiones. El conflicto armado llamó especialmente el interés internacional para facilitar negociaciones, acompañar procesos de diálogo y fortalecer a actores locales en proyectos de paz.⁴³

La firma del acuerdo de paz de 2016 generó todavía más interés por parte de la cooperación internacional. Paralelamente, Colombia se

⁴¹ Borda, *Por qué somos*, p. 82.

⁴² Sobre la evolución de las políticas de Uribe y Santos hacia la cooperación y el papel de Colombia como donante Sur-Sur y exportador de conocimiento en contrainsurgencia y lucha contra el narcotráfico ver Isaline Bargamashi, Juana García, Carolina Santacruz, «Colombia como oferente y receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad», en Arlene B. Tickner y Sebastián Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para las relaciones internacionales de Colombia*, Bogotá, 2017, pp. 331-360.

⁴³ Sobre la participación de Europa en las negociaciones de paz con las FARC y el ELN en los 1990 y 2000 ver: Jan Egeland, *A billion lives. An eyewitness report from the frontlines of humanity*, Simon & Schuster, New York, 2008, pp. 46-76.

presenta como un país líder en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Agenda 2030 algo, según varios entrevistados, muy lejano de la realidad. El último marco de acción para el desarrollo (hasta ahora denominado *United Nations Development Framework Agreement* o UNDAF), firmado en marzo 2020, entre Naciones Unidas y el gobierno de Iván Duque para el periodo 2020-2024 está centrado en los ODS, la reincorporación de los ex combatientes de las FARC (a través de la política del Gobierno de Paz con legalidad) y la migración venezolana.

Por su parte, la Unión Europea ha redefinido también su visión de la cooperación en el marco de los ODS y el «desarrollo en transición.»⁴⁴ Según la OECD, esta concepción del desarrollo considera que

«la región presenta capacidades institucionales más fuertes, combinadas con aspiraciones sociales crecientes, una firme voluntad política de reforma y una independencia cada vez mayor de la ayuda externa. Esta cooperación deberá ofrecer estrategias y respuestas integradas, considerar un mayor número de actores y herramientas, construir nuevas sinergias a partir de nuevos tipos de interacciones renovadas y poner el foco en las prioridades propias de desarrollo de la región y de cada país en particular.»⁴⁵

La cooperación internacional, desde esta perspectiva, puede facilitar el desarrollo en América Latina y el Caribe en tres áreas. Primero, una cooperación inclusiva en la que todos los países con diferentes niveles de desarrollo participen en igualdad de condiciones, con respuestas multilaterales y multidimensionales, junto con el sector privado y la sociedad civil. Segundo, cooperar en torno a las prioridades y estrategias nacionales, reforzando capacidades domésticas.

Tercero, la cooperación debe adoptar estrategias integrales para alcanzar un nuevo balance entre transferencias financieras y otras mo-

⁴⁴ Ver José Antonio Sanahuja (Ed.), *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y «desarrollo en transición»*, Fundación Carolina, Madrid, 2020. https://www.researchgate.net/publication/340350002_La_Agenda_2030_en_Iberoamerica_politicas_de_cooperacion_y_desarrollo_en_transicion; y José Antonio Sanahuja y Erika Ruiz Sandoval, «La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de desarrollo en transición», Documento de Trabajo 8/2019, Fundación Carolina, Madrid. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/DT_FC_08.pdf

⁴⁵ OECD, *et al.*, «Resumen: Desarrollo en transición en América Latina y el Caribe: Una nueva estrategia de desarrollo incluyente y sostenible en la región», in *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, 2019). <https://doi.org/10.1787/15b7dd2d-es>

dalidades de cooperación a medida que los países de la región se desarrollan. Se promoverá «una cooperación de naturaleza más técnica», basada en el intercambio de conocimiento, incluidos el diálogo sobre políticas, la formación, la transferencia de tecnología y la cooperación en investigación y desarrollo y el desarrollo de capacidades. Así mismo, se potenciará la cooperación internacional Sur-Sur y triangular, y el «acceso a las diversas fuentes de conocimiento necesarias para resolver problemas complejos de sostenibilidad social, económica y ambiental.»⁴⁶

Por su parte, desde 2017 el secretario general de la ONU, António Guterres, está promoviendo un programa amplio de prevención de conflictos que vincula desarrollo, acción humanitaria, mediación y resolución de conflictos, en el marco de los ODS Agenda 2030.⁴⁷ Para Guterres, Colombia es uno de los casos en lo que se puede aplicar su visión de paz sostenible.⁴⁸

Respecto de Estados Unidos, es el contribuyente bilateral más grande, con 448 millones de dólares para 2020.⁴⁹ Pero la mitad de esa cifra se ha destinado a asistencia militar y programas de seguridad y contra narcóticos. La agencia estadounidense de asistencia al desarrollo (USAID) tiene cuatro líneas de acción: incrementar la presencia de instituciones democráticas en todo el Estado; promover la reconciliación con poblaciones vulnerables; mejorar las condiciones para el crecimiento económico y la inclusión social, y fortalecer la resiliencia ambiental y un desarrollo no contaminante.⁵⁰

En el caso español, en las últimas décadas se han construido fuertes vínculos cooperativos con Colombia: Ministerios del Gobierno, Comunidades Autónomas (cooperación descentralizada), ayuntamientos, dipu-

⁴⁶ OECD *et al.*, «Resumen: Desarrollo en transición en América Latina y el Caribe: Una nueva estrategia de desarrollo incluyente y sostenible en la región», en *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, 2019. <https://doi.org/10.1787/15b7dd2d-es>. Ver también CEPAL, *Nuevos desafíos y paradigmas Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile, 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/1/S1800936_es.pdf

⁴⁷ António Guterres, «Meeting the Prevention Challenge», *UN Chronicle*, 10 de enero, 2017. <https://www.un.org/en/chronicle/article/meeting-prevention-challenge>

⁴⁸ United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy In Action, Department of Political Affairs, United Nations, New York, 2017. https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf

⁴⁹ Colombia. Foreign Assistance, US Government 2020. <https://www.foreignassistance.gov/explore/country/Colombia>

⁵⁰ USAID, Colombia. Program Overview. <https://www.usaid.gov/colombia/our-work>

taciones, universidades, cooperativas, asociaciones empresariales, iglesias, y organizaciones de la sociedad civil española y colombiana.⁵¹

Por otra parte, Colombia es también un actor de la cooperación internacional, en este caso como socio que comparte experiencias a través de mecanismos de cooperación Sur-Sur,⁵² y como contribuyente a mecanismos multilaterales en su condición de miembros de la OECD.⁵³

La cooperación internacional ha establecido alianzas con la sociedad civil colombiana creando una red muy amplia. Numerosas organizaciones sociales colombianas tienen estrechos contactos con organizaciones no gubernamentales en Europa y Estados Unidos. A modo de ejemplo entre muchos otros, frente a las críticas del gobierno de Duque al informe anual de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en marzo de 2020, firmaron una carta en su defensa 466 organizaciones no gubernamentales colombianas de diferente tipo junto con 41 ONG internacionales que trabajan en el país.⁵⁴

Ante esta fuerte y variada relación de Colombia con la cooperación internacional, algunas de las personas entrevistadas coincidieron en que la cuestión clave no es la falta de fondos sino el exceso de tecnocracia frente a política. En los últimos 30 años ha habido un creciente cuestionamiento a la idea que más fondos generan más desarrollo. En cambio, habría que reformar las políticas de poder que se oponen a los cambios en las estructuras que impiden el desarrollo.

El premio Nobel Angus Deaton y una serie de economistas consideran que la cooperación oficial ha servido particularmente para sostener a gobiernos autoritarios en el poder. «El desarrollo, afirma Deaton, no es un problema financiero ni técnico sino político, y la industria de la ayuda en ocasiones lo hace políticamente peor. (...) No es falta de dinero lo que mata a la gente. Los verdaderos villanos son los sistemas de

⁵¹ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Marco de Asociación País Colombia-España 2015-2019 https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/map_colombia_2015-2019.pdf

⁵² Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, Buenos Aires, 2020. <https://www.cooperacionsursur.org/es/paises/colombia.html>

⁵³ Colombia's Development Co-operation. OCDE, París, 2020. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/colombia-development-co-operation.htm>

⁵⁴ «Respaldamos la labor de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas Para los Derechos Humanos y su representante Alberto Brunori», DeJusticia, 3 de marzo, 2020. <https://www.dejusticia.org/respaldamos-la-labor-de-la-oficina-en-colombia-de-la-alta-comisionada-de-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-y-su-representante-alberto-brunori/>

salud crónicamente desorganizados y sin financiamiento por parte de gobiernos a los que les importa poco.»⁵⁵

Este economista, al igual que algunos entrevistados para este informe, son más favorables a proyectos de cooperación directa que no pasen por el control de gobiernos. Así mismo, considera que la cooperación no debe sustituir las responsabilidades de los estados.⁵⁶

Como indicó un entrevistado: «No se trata sólo de la “cooperación” concebida en términos financieros. A veces el dinero sí ayuda, pero además son útiles el apoyo político, la solidaridad, la difusión de prácticas, lecciones y estrategias.»

También se señaló que sigue siendo un problema la dispersión de proyectos y en muchos casos una falta de perspectiva estratégica. El análisis que hizo en 2004 Sabine Kurtenbach sobre el papel de los actores externos en la contención de la violencia en Colombia continúa siendo válido. Esta experta indicó cuatro posibles deficiencias en las acciones de los actores internacionales: a) una interpretación errónea de los conflictos complejos y sus causas; b) estrategias de intervención con un horizonte de actuación temporal limitado; c) una falta de coherencia de los actores externos entre sus diferentes políticas; y d) falta de coordinación internacional.⁵⁷

Un entrevistado enfatizó la idea «del carácter subsidiario, complementario, de apoyo, que puede tener la cooperación.» Añadiendo:

«El hecho que Colombia, pertenezca ya a la OECD (y dentro de poco al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que agrupa a los «dominantes») debe hacer replantear globalmente la cooperación y enfocarla de otro modo. Deben ser los estados, sus instancias de desarrollo, sus planes de desarrollo o similar quienes aborden esto y la cooperación sólo pueda complementarlos.»

⁵⁵ Angus Deaton, «The Logic of Effective Altruism», *The Boston Review*, 1 de julio, 2015. <http://bostonreview.net/forum/logic-effective-altruism/angus-deaton-response-effective-altruism>

⁵⁶ Angus Deaton, *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015; Ricardo Montaña, «Plan de fuga según Angus Deaton» (entrevista), *El libre pensador*, Universidad del Externado, Bogotá, 8 de diciembre, 2015. <https://librepensador.uexternado.edu.co/plan-de-fuga-segun-angus-deaton/>

⁵⁷ Sabine Kurtenbach, El papel de los actores externos en la contención de la violencia en Colombia, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 2004, p. 46. Citado en Peter Birle, «El rol de la cooperación alemana en la construcción de la paz en Colombia», en Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana / Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2016, pp. 481-507.

Varias personas consultadas consideran necesario que la cooperación, especialmente la oficial, inicie una reflexión sobre los paradigmas económicos que en muchas ocasiones se impulsan en nombre del «desarrollo» y que terminan siendo perjudiciales para las sociedades que se pretende ayudar.

La cooperación, en efecto, encuentra serios límites por parte de los gobiernos de los países receptores si propone cambios de fondo orientados a modificar las estructuras de poder económico y político. Esto plantea varios problemas.

Primero, que la cooperación oficial entre estados, y la multilateral (Naciones Unidas y organizaciones regionales), no tienen la intención (ni formalmente pueden) de cooperar para modificar las formas organizativas de un socio, a menos que este lo acepte (o se le imponga, como en los controvertidos casos de construcción del Estado y la Nación posteriores a intervenciones militares en Irak y Afganistán).

Segundo, la cooperación no oficial trabaja en ocasiones de forma implícita, junto con socios locales, en proyectos orientados a modificar estructuras. En estos casos, los gobiernos pueden desconfiar de su trabajo e, inclusive, tratar de frenarlo, tendencia que se ha manifestado en la última década en diversos países como Rusia e Israel.

El gobierno de Duque muestra interés en recibir fondos internacionales y apoyo técnico de diversos Estados, la UE, Naciones Unidas, la OEA, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, pero no quiere interferencias en la forma en que implementa el Acuerdo de Paz de 2016 y rechaza críticas que ha recibido de la OACDH en el terreno de los derechos humanos.

Un académico indicó que ante las dificultades que encuentra la cooperación entre Estados, la cooperación descentralizada puede tener un papel:

«Cabe suponer que los temas políticamente más sensibles pueden ser difíciles de tratar por parte de la cooperación bilateral gobierno-gobierno. Pero podrían ser abordados, de forma directa o indirecta, por parte de la “cooperación descentralizada” de actores subestatales (gobiernos de comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos), así como mediante proyectos orientados a la sociedad civil colombiana.»

«La cooperación descentralizada tiene margen de maniobra para actuar con criterios dispares a los de la política exterior del Estado. Esta flexibilidad le confiere la posibilidad de operar como un laboratorio con enfoques y metodologías innovadores. Otra ventaja comparativa es su mayor potencial de movilización social y cercanía a la población, así como de establecimiento de relaciones más horizontales con instituciones descentralizadas en el país receptor.»

III.2. Cooperación y disenso

La vinculación entre protesta social y cooperación provocó diferentes reacciones y reflexiones entre las personas entrevistadas. Para una experta «la cooperación internacional no debe aparecer interviniendo en los temas de la protesta social debido a los delicados equilibrios de intereses y poder que representan.» Otra, en cambio, expresó que «el derecho a protestar es fundamental para democratizar la sociedad, y abrir temas que se han invisibilizado, llamar la atención sobre injusticias o acerca de temas claves para la supervivencia de la humanidad.»

«Reivindicar la importancia de la protesta, añadió, es una necesidad para repensar la democracia más allá de sus estructuras formales, que frecuentemente se convierten en formas de conservar una “normalidad” que no sirve a las mayorías ni al planeta. Este derecho a la protesta debe ser usado sin violencia y sin estímulo al odio. En el Sur Global, donde las elecciones siguen siendo muy manipuladas, es fundamental para visibilizar muchas deficiencias económicas, sociales y políticas. Si la cooperación internacional logra reivindicar el derecho a protestar en ámbitos políticos y sociales donde cambios por medio de las elecciones nunca ocurrirán, será un avance en el reconocimiento de obstáculos a los procesos de transformación que el mundo necesita.»

Una serie de problemas necesitan de acción social colectiva para su transformación:

«hay que convertir la protesta en la posibilidad de dialogo y argumentación respetuosa. Para este paso, hay que tratar el problema de *las violencias* de forma novedosa, para lograr que la rabia se sujete a auto reflexión y se canalice, no se suprima, en la construcción de procesos colectivos compartidos. Es necesario plantearse cómo entender las violencias y cómo se puede repensar el papel de la violencia en nuestras relaciones sociales con y desde el Estado. Hay argumentos sustentados sobre principios de democracia, inclusión, derechos, no violencia y sustentabilidad del planeta que muestran que son inalcanzables dentro de las reglas políticas vigentes y las estructuras excluyentes. En estas condiciones, la protesta no violenta es la única forma de registrar disidencia o promover nuevos imaginarios.»

Otra experta opinó que «la cooperación internacional puede hacer un gran aporte en el fortalecimiento de la democracia y el derecho a manifestarse pacíficamente. Uno de los temas centrales de la protesta tiene que ver con la forma como se sienten las gentes incluidas o excluidas del sistema social y político.»

Una preocupación, expresada por uno de los entrevistados para este trabajo, es que «la ayuda internacional ha sido a veces utilizada para neutralizar las protestas.» «En ocasiones con formas semi militares, para tratar de ganar «corazones y mentes», por ejemplo, en Vietnam.»

«Pero la forma más importante ha sido despolitizando las cuestiones del desarrollo, volviendo asuntos como la pobreza y sus efectos en cuestiones técnicas y de gestión. Igualmente, la amplia promoción de ONGs y variedades domesticas de movimientos de la "sociedad civil" desde la década de 1980 hasta nuestros días han servido al mismo fin. Al final, la ayuda se convirtió en una maquinaria contra la política. Esta despolitización de la cooperación, sin embargo, está siendo cuestionada, inclusive desde sectores tradicionalmente conservadores, como el Banco Mundial. Cada vez hay más voces que rechazan esta aproximación tecnocrática que deja la política, el poder y las respuestas al poder fuera de las estrategias.»

Un caso de especial interés que vincula cooperación internacional con capacitación para el disenso y la protesta es una iniciativa del Ministerio de Comercio y Cooperación Internacional del Reino de los Países Bajos. Desde 2015, el programa «Diálogo y disenso» es un marco de referencia de subvenciones para ONG holandesas e internacionales apartándose del sistema que ponía el énfasis en la provisión de servicios y marginalmente en la promoción de derechos. Este marco fue positivamente evaluado por la OECD:

«Reconociendo el espacio cada vez más reducido para la sociedad civil, el (...) programa "diálogo y disenso" está diseñado para permitir que las organizaciones de la sociedad civil expresen puntos de vista alternativos o discrepantes de manera efectiva al fortalecer su capacidad para exigir cuentas al gobierno y las empresas. Esto marca un cambio innovador y audaz para los Países Bajos, y ha sido bien recibido por los socios de la sociedad civil. Las lecciones del enfoque, y su éxito u otras formas de producir cambios, serán de gran interés para otros miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que buscan corregir el espacio reducido de la sociedad civil y demostrar el potencial de hacer actividades políticas.»

En una dirección complementaria, una entrevistada se refirió a «la necesidad de que la cooperación internacional promueva la garantía del derecho a la protesta social, a la descriminalización de la protesta y, consecuentemente, evitar acciones violentas por parte de fuerza pública.» La cooperación tendría una función de observadora con peso moral para que se cumplan los acuerdos y se respeten los derechos. «Si

se quiere potenciar el diálogo político con la protesta social y sus protagonistas será un reto, dice otra experta, ver la tensión entre cooperación (oficial) y Gobierno.»

Varios entrevistados hicieron referencia a que la cooperación mire hacia sus propias realidades nacionales, tanto para las experiencias positivas como para reconocer los problemas comunes que les unen. Los Estados con experiencia democrática, «podrían ayudar a instituciones no gubernamentales y gubernamentales para ocuparse de las protestas sociales sin violar los derechos humanos y dar respuestas a las demandas de la calle.»

Esta vinculación entre las realidades política y económicas de los países donantes y los que reciben es un tema que abordaron varias de las personas entrevistadas. En el caso particular de Estados Unidos un experto de ese país dijo:

«Estados Unidos sufre muchas de las patologías que impulsan las protestas sociales en América Latina: desigualdad, falta de oportunidades, populismo e instituciones democráticas ahuecadas, militarización, degradación ambiental, sentimientos antinmigración y, cada vez más, corrupción. El gobierno de Donald Trump está siguiendo modelos políticos y económicos que exacerban todas esas patologías. Es difícil imaginar que el mismo gobierno aliante, a través de sus programas de cooperación, un modelo diferente en otros países.

«Incluso si cambia el gobierno en noviembre de 2020, un modelo político y económico dramáticamente diferente está lejos de estar asegurado: el conservadurismo y una definición limitada de los intereses estadounidenses persistirán de manera que ofrezcan poca respuesta a las demandas de los manifestantes. Esto también es cierto para muchos otros países donantes, con la excepción de los están comprometidos con un estado de derecho fuerte y un estado de bienestar sólido. Los donantes internacionales que no pueden o no responden a estos problemas internamente tienen poco que ofrecer para la respuesta de protesta social en el extranjero.»

Otra entrevistada reflexionó sobre las diferentes formas de concebir la cooperación según el país donante.

«Los alcances y promesas en términos de innovación dependen de varios factores. Primero, quién presta la cooperación. No es lo mismo el gobierno de Estados Unidos o el de Noruega en términos de su lectura de la cooperación y de los “vacíos” que ésta debe llenar, como no son comparables estos con lo que hace un organismo multilateral como la ONU, en cuyo interior también hay diferencias de lectura y estilo, ni con la cooperación prestada por organizaciones no gubernamentales.»

«Segundo, quién recibe la cooperación. Hay temas más susceptibles de trabajar de forma progresista con determinados actores sociales, como también hay ciertos actores estatales, en especial a nivel municipal y regional, más abiertos a atender algunas de las causas estructurales de las protestas y más abiertos a trabajar de forma innovadora. De la misma manera, lograr sinergias y colaboraciones entre distintos sectores sociales y estatales requiere examinar la susceptibilidad de trabajar ciertos temas. Por ejemplo, es posible que un representante del sector privado esté más dispuesto a participar en un proyecto de cooperación multi-sector que atienda las cuestiones de género, corrupción, pobreza o situaciones humanitarias, en vez de que injusticia o cambio climático (y la explotación minera). Es necesario formar a distintos tomadores de decisión y actores de la sociedad en estrategias de conversación y colaboración. O sea, que eviten la tendencia, muy arraigada, a ver inferioridad o amenazas en las "otras" posiciones.»

Una cuestión que presenta complejos desafíos es dónde está el límite, especialmente para la cooperación oficial y multilateral, en que la cooperación con el gobierno de Colombia deja de ser positiva para los beneficiarios. Para los gobiernos que entregan cooperación es importante que sea utilizada de forma exitosa, tanto por los objetivos que se plantean como por la rendición de cuentas ante sus propias sociedades. Cuando un gobierno como el de Colombia solicita la ayuda, pero no cumple, por ejemplo, con el Acuerdo de Paz, ¿dónde está el límite del apoyo? Cortar la cooperación es perder influencia, pero en nombre de la influencia y en no admitir fracasos, se puede caer en la complicidad. A la vez, sectores de la sociedad colombiana consideran que la presencia internacional es fundamental como acompañamiento, testimonio y denuncia.

Uno de los dilemas más complicados para la cooperación es de la falta de Estado en parte del territorio colombiano. Por un lado, es un objetivo fundamental para apoyar. Por el otro, parte de la sociedad civil rechaza la forma en que el Gobierno lo hace. A la vez, las comunidades reclaman la presencia internacional para que sirva de testigo y testimonio.⁵⁸

⁵⁸ Robert Matthews, «Foreign civilian aid and stabilization in post-conflict situations», informe preparado para la Oficina del Coordinador Residente, Naciones Unidas, Colombia, noviembre 2018. No publicado (puede solicitarse a maguiernst@hotmail.com); Finn Skadkær Pedersen *et al.*, *Literature review stabilization-development nexus*, Copenhagen, marzo 2019; Jonathan Goodhand, «Aiding Violence or Building Peace? The Role of International Aid in Afghanistan», *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 5, octubre, 2002) pp. 837-859;

III.3. La cuestión del Estado

Los temas de las protestas sociales de 2019 y 2020 tienen relación con un grupo de grandes temas: la desigualdad, la corrupción, el cumplimiento del Acuerdo de Paz, construcción de la paz, el respeto a los derechos humanos, gobernanza, la responsabilidad del Estado de proveer seguridad a los ciudadanos, derechos de las minorías, cambio climático e igualdad de género. Las reivindicaciones muestran un sistema complejo de injusticia social en el marco de un estado democrático incompleto.

El Estado no está presente de forma total o parcial en el 40% del territorio, en el que viven alrededor de 6 millones de personas. En muchos casos las débiles instituciones estatales conviven en una «soberanía compartida» con organizaciones criminales.⁵⁹ La falta de Estado facilita una diversidad de formas económicas ilícitas, corruptas y violentas en las que se entrecruzan intereses de actores estatales y no estatales.⁶⁰

«Hay una institucionalidad moderna (descentralización política y administrativa, jueces municipales, democracia representativa, etc.) que convive, en la práctica, con poderes locales (terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etc.) que operan a contravía de esa institucionalidad, y afectan, neutralizan o anulan los propósitos contemplados en la Constitución y la Ley.»⁶¹

Así mismo, las organizaciones armadas criminales y políticas (aunque los dos niveles están superpuestos en algunas de ellas) sustituyen al Estado creando un orden social que coopta a los ciudadanos mediante la coacción y la provisión de niveles variables y limitados de justicia, seguridad y servicios.⁶²

El Gobierno de Duque ha planteado como prioridad llevar a cabo planes de estabilización (operaciones militares-civiles) en una serie de territorios (denominados Zonas Futuro) con el fin de ocuparlos combatiendo a los grupos criminales y sus economías ilícitas a la vez que pro-

⁵⁹ Mauricio García Villegas y José Rafael Espinosa R., *El derecho al estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, DeJusticia, Bogotá, 2013; Javier Revelo Rebolledo y Mauricio García Villegas (Eds.), *El estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*, DeJusticia, Bogotá, 2018.

⁶⁰ Francisco Gutiérrez Sanín, *Clientelistic Warfare: Paramilitaries and the State in Colombia (1982–2007)*, Peter Lang, Oxford, 2019.

⁶¹ García Villegas y Espinosa R., p. 13.

⁶² Ana Arjona, *Rebelocracy. Social order in the Colombian civil war*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

veyendo infraestructura y justicia a través de acciones coordinadas interministeriales.

Una diversidad de analistas considera a estos planes una reedición de los que implementó el gobierno de Álvaro Uribe, con éxito muy limitado, y generan grandes desconfianzas en las comunidades locales. Estas opinan que predomina el componente militar mientras que el despliegue civil del estado, como ha ocurrido en ocasiones anteriores, no se materialice, resulte muy lento debido a la falta de coordinación inter agencial, no lleguen los recursos, y no se consulte con ellas. En algunos círculos militares se tiene también la impresión de que ocupan los territorios, pero la parte civil del Estado nunca llega.

Un análisis de la Comisión Colombiana de Juristas afirma:

«La propuesta establece una relación directa entre seguridad y desarrollo, bajo este esquema quedan supeditados los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDET) (definidos por el Acuerdo de Paz). Los riesgos son altos para las poblaciones: la planeación y ejecución de políticas públicas reducidas a la seguridad, implica una mayor presencia de miembros de la fuerza pública —una de las partes del conflicto armado— en los territorios; la militarización, los operativos de erradicación de cultivos de uso ilícito y las acciones cívico-militares y de control poblacional que caracterizan la política de consolidación territorial, exponen a las poblaciones a ser estigmatizadas, perseguidas y constreñidas.»⁶³

Las misiones internacionales de estabilización han sido revisadas en los últimos años, desarrollándose una serie de principios y «buenas prácticas»: análisis de contexto, política y conflicto detallados; coordinación entre agencias y civil-militar; un enfoque en la protección de la población y en llenar el vacío que se crea cuando se retiran los grupos de insurgentes; garantizar que exista un gobierno local fiable y capaz y que se provean servicios de gobierno central; comunicarse de manera eficaz; monitorear el progreso de manera que se pueda modificar el enfoque rápidamente.⁶⁴

El gobierno colombiano tiene interés en contar con fondos internacionales para las misiones de estabilización, pero, las experiencias de

⁶³ Jhenifer Mojica López, «Campo con progreso»pero sin campesinos: el Plan de Desarrollo de Duque», *Pacifista*, 29 de mayo, 2019. <https://pacifista.tv/notas/pnd-campovan-duque-industria-analisis/>

⁶⁴ «Experiencias Colombianas e Internacionales de Estabilización», Wilton Park, 19-21 de junio, 2019. <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1704-Spanish-Report-.pdf>

Irak y Afganistán indican que tiene que haber una clara demarcación entre establecer seguridad militar y la implementación de ayuda humanitaria y desarrollo civil.⁶⁵

En la relación entre misiones de estabilización y paz territorial, se presentan una serie de desafíos, sintetizados en una conferencia sobre Colombia en Wilton Park (Reino Unido):

- «La necesidad de garantizar el reconocimiento de la independencia de las comunidades locales, en vez de intentar imponer un mandato vertical desde arriba.
- «Entender las dinámicas y motores de los conflictos locales, con el fin de diseñar intervenciones específicas para cada contexto. Es esencial entender lo que les importa a las personas, quién tiene poder y cómo esas personas se ganan la vida.
- «Reconocer que muchas comunidades vieron el Acuerdo de Paz como una señal de compromiso por parte del estado, pero que ahora están decepcionadas por el ritmo lento de la puesta en práctica, a la vez que ven cómo a ciertas industrias de extracción se les ha permitido una entrada mucho más veloz.
- «La tensión que implica, por un lado, la presión por erradicar rápidamente los cultivos de coca, y por otro, la necesidad de preparar adecuadamente programas de subsistencia alternativa. En este contexto es esencial entender exactamente por qué los campesinos se orientan los cultivos ilícitos.
- «Garantizar la protección de los grupos minoritarios y marginados y de asegurar la protección del medio ambiente.
- «La necesidad de luchar contra la corrupción. Esto está relacionado con los motores locales de violencia, y atacar la corrupción será clave para asegurar que la población confíe en el gobierno.»⁶⁶

Construir Estado es una tarea que ningún gobierno ni organizaciones multilaterales y no gubernamentales pretenden (ni podrían) asumir en Colombia. Primero, es una práctica controvertida luego de las experiencias fallidas. Segundo, Colombia es un Estado con serios problemas y disfuncionalidades, pero no es «frágil» o «fallido.» Tiene las potencialidades y capacidades para ampliar su control sobre el territorio, administrar justicia en ellos, garantizar derechos y seguridad a las personas, y proveer servicios públicos. La disfuncionalidad del Estado

⁶⁵ Matthews, *Foreign civilian aid*, 2018.

⁶⁶ *Ibid.*

es una cuestión de decisiones políticas vinculada a la resistencia de las élites del país para poner en marcha las reformas necesarias, y para contribuir a ese fin a través de mecanismos legales de distribución de la riqueza.

Una entrevistada para este informe subrayó: «Lo innovador para la cooperación no deberían ser los temas sino la perspectiva integral y la forma en que se coopera». Añadiendo:

«En América Latina estamos confrontando problemas estructurales y históricos no resueltos como la desigualdad social, la marginalización y discriminación de amplios sectores de la población: indígena, afrodescendiente, mujeres y LGTBI tanto como la criminalización de jóvenes y gente protestando. Aunque la cooperación internacional si ha tenido muchos proyectos en estos temas, se le han escapado o ha evadido dos temas políticos subyacentes:

- a) el papel de élites (políticas, económicas y sociales) en la reproducción de estas estructuras;
- b) el papel de los países desarrollados en estos procesos (como la destrucción de bases ecológicas y la falta de sostenibilidad del modelo de desarrollo neoliberal).

«Por lo tanto lo que sería necesario son formas de cooperación integrales que no solo ven una expresión parcial del problema (con todas las dificultades que esto supone).»

Otra entrevistada, ex funcionaria del Estado colombiano nos contestó:

«en Colombia la cooperación internacional debería centrarse en dos áreas. La protesta social urbana y la rural. Las dos son muy diferentes. En el caso de la urbana los temas centrales son la falta de recursos para la educación pública, corrupción, desigualdad y paz. En su abordaje se podría hacer uso de las nuevas tecnologías para identificar las reales causas de esas manifestaciones de inconformismo y frustración. Emplear las plataformas que estamos usando en tiempos de Covid19 para hablar con la gente y saber cómo se puede ayudar a los gobiernos locales y nacionales a responderle a sus ciudadanos y combatir la corrupción. Y aprender de otras latitudes. De qué forma generar confianza en el Estado, en sus entidades e instituciones, en ser más transparentes y nosotros más responsables como ciudadanos. Generar, corresponsabilidad entre el Estado y sus ciudadanos.

«Para el caso de las protestas rurales, la cooperación internacional podría trabajar en los conflictos entre las comunidades afrocolombianas, indígenas, campesinado, y el gobierno. La mayoría de estos

conflictos se fundamentan en temas de tierras, desarrollo en estos territorios y en temas de la explotación de recursos naturales o de economías ilícitas. Estos problemas tienen décadas de estar presentes, con compromisos incumplidos por décadas hacia estas comunidades por parte de todos los gobiernos que han pasado por el país. Hay una gran oportunidad para trabajar. Por ejemplo, que las comunidades y los gobiernos centrales aprendieran a relacionarse de forma diferente.»

IV

¿Dónde se fueron los fondos públicos?

IV.1. Desigualdad, pilar fundamental

La desigualdad y la corrupción están en la primera línea de las protestas sociales en Colombia y la región. Un amplio sector de ciudadanos considera que un grupo reducido de personas posee todos los beneficios y utiliza el sistema institucional, jurídico y de seguridad, para mantener y reproducir sus beneficios al tiempo que les mantiene en la pobreza y bloquea su acceso a bienes (salud, educación, seguridad, crédito) y el ascenso social para sí mismos y sus descendientes. El gobierno de Duque introdujo el tema de la equidad en muchos de sus planes, sin embargo, no ha tomado medidas para alcanzar ese objetivo.

Uno de los entrevistados para este trabajo considera que no es tarea de la cooperación trabajar sobre ella, especialmente en el caso de Colombia, un Estado miembro de la OCDE.⁶⁷

Otro experto en política colombiana indicó que «un énfasis de la cooperación en la desigualdad y corrupción, tendría que tener sumo cuidado para: i) no crear una sensación de que el país no ha avanzado (poco, pero lo ha hecho) en estos aspectos (al menos en el tema de desigualdad); ii) no justificar involuntariamente que dichos factores explican la continuidad del conflicto armado o la violencia (sin negar que hay una correlación entre inequidad y violencia); iii) no caer en la “trampa” parcial de las lecturas estructurales que no termina resolviendo muchas cosas al final del día. Desde luego todo dependerá del enfoque y los métodos.»

⁶⁷ Ver Estudios Económicos de la OCDE. Colombia. 2019, OCDE, París, 2019. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/805f2a79-es/index.html?itemId=/content/publication/805f2a79-es>

Desde su perspectiva, es fundamental centrarse en lo que se puede cumplir sobre el Acuerdo de Paz, especialmente los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Trabajar sobre ellos, con la cooperación internacional, ayudarían a disminuir la desigualdad y la corrupción.

Otras personas consultadas, sin embargo, opinan que deben experimentarse formas nuevas, directas e indirectas de ocuparse de esta cuestión. Un entrevistado con amplia experiencia de trabajo en territorios excluidos afirmó:

«En cualquier intervención que se haga es clave tratar los temas de marginalización y exclusión política, violencia política, y desigualdad. Para cualquier reto de desarrollo humano, si no se parte de esta realidad el fracaso está asegurado. Es una falacia, sobre todo en lo rural, que se puede trabajar sobre algunos de los enfoques desigualdad, derechos humanos o medio ambiente, sin partir de estas causas estructurales.»

«Lograr aminorar de manera sustancial la profunda desigualdad de la sociedad colombiana» entre los ciudadanos, el campo y la ciudad, y el centro y las regiones, es el primer desafío de fondo si se quiere profundar la paz en Colombia, según Humberto de la Calle, jefe de la Delegación del Gobierno que negoció el Acuerdo de Paz en La Habana.⁶⁸ Un informe sobre educación y desigualdad (apoyado por el Reino de los Países Bajos) afirma, expresivamente, que en un país donde

«los ricos no usan el transporte público, no caminan por las calles, no van a los parques ni a las playas donde van los pobres, ni siquiera votan en sitios donde hay pobres, la educación pública de calidad sería la única oportunidad que tienen de encontrarse y de compartir una formación común, fundada en valores ciudadanos, en lenguajes, estéticas y entendimientos similares. (...) Una de las claves del subdesarrollo está en la ausencia de un sistema compartido de creencias básicas sobre los derechos y la ciudadanía. ¿Cómo vamos a lograr eso si los ricos y los pobres solo se encuentran como patrones y empleados, como jefes y peones?»⁶⁹

⁶⁸ Humberto de la Calle, *Revelaciones al final de una guerra*, Debate, Bogotá, 2019, pp. 308-309.

⁶⁹ Mauricio García Villegas *et al.*, *Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia*, DeJusticia, Bogotá, 2013. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/fi_name_recurso_591.pdf

Por su parte, una experta sobre problemas de la región nos contestó:

«la desigualdad y la corrupción son temas prioritarios. Los programas deben buscar soluciones intersectoriales —gobierno, sector privado, academia, sociedad civil. Más allá del diagnóstico del problema, ¿es posible encontrar ejemplos de éxitos (incluyendo pequeños o relativos) en otros países de la región? ¿Dónde ha sido posible reducir la desigualdad? ¿Cómo? O, para reducir la corrupción, ¿qué combinación de factores— voluntad política, fortaleza institucional, mecanismos de vigilancia y seguimiento de la sociedad civil, uso de nuevas tecnologías (*blockchain*) o prácticas (reformas a los procesos de contratación) son necesarias y cómo avanzar en algunas?»

Los economistas Luis Jorge Garay y Jorge Espitia explican que el 0,25% de las fincas colombianas tienen el 74% del total de la tierra del país. Alrededor de 3.000 personas concentran el 44% del ingreso bruto nacional. A su vez, las 500 empresas más grandes de Colombia concentran el 81% de los patrimonios declarados. Y el 1% de las personas jurídicas aportan cerca del 70% del valor total de impuestos.⁷⁰

«Colombia, escribió López Montaña, no es solo uno de los países más desiguales de la región más inequitativa del mundo,

sino que presenta todas las desigualdades posibles, de ingreso, de riqueza, de tierra y entre territorios. Más grave aún, esta realidad se enfrenta a una muy baja presión tributaria que llegará al 13% de impuestos sobre PIB en 2022, gracias a las decisiones de este Gobierno cuando en los países de la OECD este dato es 34%.»⁷¹

Como explica el informe del Latinobarómetro 2018 las encuestas muestran «que no importa la riqueza ni el crecimiento económico, sino cómo se reparte en la población.» De hecho, sólo el 14% de la población colombiana aprueba como está distribuida la riqueza.⁷²

Tres problemas presentes en las movilizaciones sociales sirven de ejemplo. Primero, la exclusión social de campesinos y organizaciones de comunidades indígenas y afrocolombianas. Marginadas dentro de los marginados,

⁷⁰ Luis Jorge Garay y Jorge Espitia, *La dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial*, Ediciones Desde Abajo, Bogotá, 2019.

⁷¹ Cecilia López Montaña, «De los ricos, los súper ricos y los súper - súper ricos», *Portafolio*, 20 de noviembre, 2019. <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/de-los-ricos-los-super-ricos-y-los-super-super-ricos-analisis-535768> El subrayado es del autor.

⁷² Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago de Chile, 2019. www.latinobarometro.org

han protestado durante décadas ante sucesivos gobiernos, han negociado acuerdos que no se cumplen, y vuelven cada año a manifestarse. Entre tanto, sus niveles de vida disminuyen y aumentan las posibilidades de extinción o disolución como grupos sociales en las periferias pobres de las ciudades o en sitios lejanos y aislados, sometidos a grupos armados.

Segundo, las exigencias del sector estudiantil expresa la aspiración de democratización del ascenso social, y oportunidades laborales futuras en un sistema educativo que favorece a las élites y sectores más altos de las clases medias, a lo que se suma la inmensa disparidad entre el acceso a la educación, por falta de infraestructuras, y el sector urbano y rural. «(En) lugar de lograr la movilidad social —y permitir que las personas, independientemente de su origen, puedan tener oportunidades más o menos iguales en la vida—, indica un estudio, el sistema educativo (colombiano) reproduce la desigualdad de origen.»⁷³

Tercero, el sistema de pensiones colombiano adolece de serias deficiencias. El denominado «régimen de prima media» no beneficia a todas las personas jubiladas sino sólo a las que han podido integrarse de forma permanente en un mercado laboral que tiene una alta tasa de informalidad y quienes cuentan con las mayores pensiones. Además, hay frecuentes casos de corrupción que benefician a magistrados, congresistas, militares y altos cargos. Se calcula que entre las seis millones de personas actualmente en edad de jubilación, cuatro millones no tienen pensión ni medios de supervivencia.⁷⁴

América Latina es el continente más desigual del mundo. La desigualdad ha tendido a disminuir en casi todos los países y, paradójicamente, con especial intensidad en los que ha habido más protestas en los últimos años. Desde que comenzó el siglo *xxi* el coeficiente de Gini (que se usa para mediar la desigualdad) disminuyó en Chile de 0,481 (2006) a 0,465 (2017); en Colombia, de 0,562 (2001) a 0,496 (2017); y en Ecuador, de 0,532 (2003) a 0,446 (2017).

Nora Lustig indica que las protestas sociales se producen porque los datos utilizados para medir son deficientes ya que no cuantifican los niveles de concentración del ingreso entre los muy ricos, ni evalúan los cambios en las tendencias en esta concentración. O sea, la disminución de la desigualdad en la década del 2000 habría beneficiado menos a sectores de muy bajos ingresos que a sectores bajos de las clases me-

⁷³ Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel, Juan David Parra Heredia, *Separados y desiguales*, DeJusticia, Bogotá, 2013, p. 13

⁷⁴ «¿Explotó la olla?», *Semana*, 17 de noviembre; «Pensiones: razones por las que es necesario modificar el Régimen de Prima Media», *Dinero*, 11 de enero, 2019. <https://www.dinero.com/pais/articulo/reforma-pensiones-y-cambios-al-regimen-de-prima-media/278530>

días, al tiempo que no habría alterado los altos niveles e ingresos de las clases altas. Más aún, diversas mediciones indican que estos sectores aumentaron y reprodujeron sus ingresos.⁷⁵

Según un entrevistado, si la cooperación quiere trabajar sobre la desigualdad el primer paso sería definir «las desigualdades que importan, bien por su relevancia o porque hay posibilidad de incidir sobre ellas.» Se trata de identificar los tipos de desigualdades que se quieren abordar: «desigualdad de riqueza o renta (diferenciando ambas, ya que las tendencias de desigualdad de la riqueza se han revelado como más significativas que las de renta), educación, salud y participación social/política. Se tiende a identificar por defecto a la desigualdad de renta como la referencia.»

A continuación, se deberían especificar los grupos sociales sobre los que se piensa incidir (mujeres, jóvenes, tercera edad, pueblos indígenas, emigrantes) enmarcándolos en los territorios o sociedades donde se propone el programa.

«La participación local debe ser central, mucho más que en cualquier otra modalidad de cooperación. Las comunidades y las organizaciones colaboradoras a menudo saben mejor que las personas externas y tienen derecho a participar en programas que las afectarán directamente.»

Debe tenerse en consideración, que abordar la desigualdad de cualquier sociedad «implica enfrentar las reglas de juego dominantes. No cabe pensar que desde el mantenimiento del ordenamiento social que ha creado las desigualdades, sea posible reducirlas. No tiene sentido plantearse desde la cooperación internacional el objetivo de disminuir la desigualdad de un país como objetivo general. La cooperación no es el instrumento idóneo, ni dispone de los recursos necesarios para ello.»

Sin embargo, se pueden elaborar programas de lucha contra desigualdades específicas para una determinada sociedad o colectivo. Una aproximación práctica es intentar mejorar grupos beneficiarios, y saber si esa mejora supondrá un cambio en su situación en relación con el resto de la sociedad, y resultará en la reducción de la desigualdad. Más allá de aliviar la situación de personas o grupos sociales, en «todos los proyectos de cooperación destinados a sectores desfavorecidos se deberían incluir como eje transversal la desigualdad, estableciendo mecanismos e indicadores que permita medir resultados de su disminución más allá de la mejora de la situación objetiva.»

⁷⁵ Nora Lustig, «Desigualdad y descontento social en América Latina», *Nueva Sociedad*, número 286, Buenos Aires, marzo-abril 2020. <https://nuso.org/articulo/desigualdad-y-descontento-social-en-america-latina/>

Aunque el fin de un programa sea abordar una determinada manifestación de la desigualdad, no debe tomarse a ninguna de ellas aisladamente:

«La dimensión transversal es clave para comprender las causas de la desigualdad. Diferentes formas de opresión se superponen e interactúan, especialmente en la experiencia de los grupos o individuos marginados. Es necesario reconocer los antecedentes, perspectivas y necesidades de la gente en todos los ámbitos de la sociedad, y aceptar que el entendimiento singular de un determinado tipo de desigualdad no es suficiente.»

Los proyectos orientados a disminuir la desigualdad tienen que basarse, por lo tanto, en el conocimiento y experiencias de las organizaciones locales con el apoyo de investigaciones de las ciencias sociales que tengan como marco y fundamento el enfoque interdisciplinario.

Para este entrevistado, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2019* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrece una base para afrontar la desigualdad desde la cooperación. Primero, porque enfatiza que, si es posible corregir las desigualdades, se requiere actuar antes de que los desequilibrios de poder económico se traduzcan en un profundo dominio político. Segundo, porque destaca la necesidad de ampliar la visión de las capacidades básicas con las denominadas «capacidades aumentadas.» Es decir, incluir capacidades que garanticen el empoderamiento de personas y grupos a través de la participación efectiva en tomas de decisiones.

La elaboración de programas para la reducción de la desigualdad «impone la necesidad de definir las capacidades relevantes para superar las actuales diferencias, sobre todo en la participación efectiva en la toma de decisiones.» Los proyectos de cooperación para la reducción de la desigualdad encuentran, en consecuencia, en la dimensión local un espacio especialmente idóneo.

«Sin pretender aislar lo local del contexto general, explica, la consideración del territorio como el espacio donde conviven y enfrentan distintos intereses y visiones, ofrece la oportunidad de incidir en procesos de cambio. Dentro de las diversas dinámicas que se producen en el espacio local, se destaca como proceso crítico transformador la propuesta de la Economía Social y Solidaria (ESS). El impulso y fortalecimiento de empresas de ESS tiene posibilidades de incidir en la reducción de desigualdades. La ESS es un proceso relevante y un elemento estratégico de cambio social.»

Otro entrevistado experto en cooperación internacional hizo una serie de sugerencias:

«Una de las vías más claras de reducción de la desigualdad es a través de la promoción del empleo y de la fijación de sueldos retributivos asociados al trabajo (salario mínimo). Esta es una experiencia que confirman los países de América Latina en la década pasada.

«Es importante establecer una promoción de derechos y la provisión de servicios básicos universales (salud, educación, agua potable, transporte). En algunos países de baja renta, ese objetivo puede combinarse con políticas focalizadas dirigidas a los colectivos en condiciones de mayor vulnerabilidad, pero entendiendo que el propósito es la universalidad. Debe pensarse también la disposición de redes de protección social, para garantizar que se actúa sobre la cola de la distribución. La propuesta de la Organización Mundial del Trabajo sobre el *social protection floor*, puede ser una vía; como también (como inspiración) el ingreso mínimo vital aprobado recientemente en España.

«Para sostener esa política es necesario avanzar en una fiscalidad sólida y progresiva, con el fin de vencer las resistencias a la imposición, es importante que las instituciones públicas muestren que orientan y gestionan los recursos.

«Avanzar en las palancas de movilidad social. Además del empleo, una educación pública, accesible y de calidad creciente es una vía central para quebrar la segmentación educativa.

«Desplegar una acción internacional en favor de la equidad, combatiendo los fenómenos de evasión y elusión fiscal. Para las clases medias es decepcionante verse obligadas a pagar impuestos, mientras las élites más ricas los eluden.

«Crear unos valores ciudadanos que favorezcan una visión de derechos universales como base obligada de la igualdad. Aquí se precisa mucha labor pedagógica.»

IV.2. Un sistema tributario regresivo

En diciembre 2019 el gobierno colombiano impulsó un paquete de reforma tributaria en el Congreso que fue bien recibida por el sector privado. Las reformas incluyeron la reducción de la tasa de impuestos corporativos en un punto porcentual cada año, del 33% al 30% en 2022. La ortodoxia económica dice que la reducción de impuestos estimula la inversión del sector privado y la creación de empleo.

Durante una visita a Colombia, el economista James Robinson indicó: «El Estado colombiano tiene la máquina más pequeña del mundo para ge-

nerar impuestos. Hay países en África del Sur que generan más impuestos que Colombia. Nunca se han aumentado los impuestos de forma que se pueda crear un Estado moderno. Ese es uno de los grandes fracasos.»⁷⁶

La recaudación de impuestos por parte del Estado ha crecido sostenidamente desde 7,5% del PIB en 1985 a 15,1% en 2014. No obstante, este porcentaje es menor que el de varios países de América Latina con economías comparables. La no declaración y pago de impuestos le representa a Colombia una cifra cercana a los 50 billones de pesos anuales en 2017.⁷⁷ La evasión ronda el 3% del PIB (unos 30 billones de pesos colombiano), al tiempo que el Fondo Monetario Internacional concluye que la tasa de evasión del IVA en Colombia es de 40% del total recaudado (14 billones de pesos colombianos).⁷⁸

Un sistema de impuestos equilibrado proveería al Estado de recursos para políticas públicas que disminuirían la desigualdad, y servirían para financiar el Acuerdo de Paz.⁷⁹ El Objetivo 17 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se refiere a la necesidad de mejorar la capacidad impositiva interna. Un sistema justo de impuestos grava de forma directa las fortunas, los bienes, la actividad empresarial, las transacciones y herencias, e indirecta y universalmente el consumo. «Pero en Colombia, dice un entrevistado,

una parte considerable de los sectores más ricos evaden, y quienes trabajan en el sector informal no tributan. La clase media empresarial y los asalariados formales pagan, pero una amplia franja de ciudadanos tiene mucha desconfianza, porque el Estado no les provee de servicios públicos adecuados, o porque consideran que no tienen obligación social de contribuir.»

Según el Latinobarómetro 1995-2015 en la medida que aumenta la disposición a no pagar impuestos, disminuye el apoyo a la democracia. Al contrario, cumplir con la responsabilidad impositiva se vincula posi-

⁷⁶ «El mayor problema que tiene Colombia es la forma en que funciona el Estado. James Robinson», Fundación ideas para la paz, Bogotá, 11 de mayo, 2013. <http://www.ideas-paz.org/publications/posts/538>

⁷⁷ Tomás Concha *et al.* «Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad», *Estudios y perspectivas*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, diciembre, 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948_es.pdf

⁷⁸ <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/y-la-lucha-contra-la-evasion-cuando-arranca-2946213>

⁷⁹ Eleonora Lozano Rodríguez, «Transformaciones del sistema fiscal colombiano para financiar el posconflicto: enseñanzas internacionales y el caso del municipio de El Calvario», Friedrich Ebert Stiftung (FES), Bogotá, 2018. <http://library.fes.de/pdf-files/bueiros/kolumbien/14737.pdf>

vamente con el apoyo al régimen democrático.⁸⁰ El economista Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez ha indicado que para conocer «la moral tributaria» de un país se debe tener en consideración que

«el principio de equidad (igualdad) tiene dos vertientes, pues no sólo importa que los contribuyentes con la misma capacidad de pago sean objeto de una carga tributaria equivalente (equidad horizontal), sino también que aquellos en una mejor condición económica contribuyan proporcionalmente con más recursos para financiar la provisión pública de bienes y servicios (equidad vertical).

«La equidad horizontal del sistema impositivo es especialmente ponderada por los individuos a la hora de tomar una posición en relación con la evasión fiscal. Consecuentemente, la falta de un tratamiento equitativo hacia los contribuyentes por parte del Estado, a razón de las afectaciones de las respectivas bases gravables por la existencia de exenciones especiales, por ejemplo, o la aplicación de tarifas diferenciales que no responden a las capacidades económicas de los agentes, sino a las fuentes de sus ingresos (caso del trato diferente que se da a las rentas del capital y del trabajo), además de implicar una pérdida de recaudación (gasto tributario) contribuye a una menor moral tributaria de los ciudadanos y facilita que tomen la decisión de evadir.»⁸¹

La cooperación internacional podría desempeñar un papel importante trabajando con la sociedad civil y el sector privado para entablar diálogos con el Estado acerca de la necesidad de contar con un sistema impositivo equitativo. Un entrevistado dijo que «esta es una condición para tener un país normal.»

Por su parte, Humberto de la Calle afirma que se precisa adoptar una perspectiva de «primero los pobres.» «Los beneficios tributarios, añade, deberían otorgarse también allí donde los beneficiarios directos son los sectores rezagados de la población. Ideas con esta lógica se encuentran en algunos programas que surgieron en el marco del Acuerdo de Paz, como el de Obras por Impuestos.»⁸²

El sistema fiscal de Colombia es «muy regresivo» confirma la organización Tax Justice Network y «no ha logrado reducir por completo la desigualdad, en parte porque las transferencias monetarias y espe-

⁸⁰ *Latinobarómetro 2015*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, p. 52.

⁸¹ Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez «La equidad del sistema tributario y su relación con la moral tributaria. Un estudio para América Latina», *Investigación Económica*, Volumen 76, número 299, enero-marzo 2017, pp. 125-152. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185166717300048>

⁸² De la Calle, *Revelaciones*, p. 312.

cialmente las pensiones benefician a las clases medias y altas en lugar de a las personas más pobres. Además, los altos impuestos indirectos afectan a los más pobres, mientras que las ganancias de capital, las que obtienen las personas ricas, están en gran medida exentas de impuestos.»⁸³

Con respecto a cómo redistribuir recursos a través del sistema tributario para abordar la concentración de la riqueza y poder financiar su desarrollo integral, la Red Colombiana de Justicia Fiscal y la ONG Christian Aid, proponen que se base en el principio de progresividad, apoyándose más en impuestos directos y menos en impuestos indirectos, que afectan en mayor medida a los más pobres. Los impuestos directos deben abordar la alta concentración de la riqueza, con impuestos a los activos (tierra, bienes raíces) y ganancias de capital. Gravar adecuadamente a los sectores más ricos sería la forma más justa y efectiva de aumentar los ingresos fiscales.

El Gobierno, dice esta propuesta, debería publicar todas las exenciones de impuestos y eliminar las exenciones e incentivos discrecionales. Las numerosas excepciones fiscales que benefician al sector empresarial, en particular al sector financiero y a las industrias extractivas, deberían cancelarse. También es necesario adoptar medidas concretas de transparencia y contar con mayor capacidad para prevenir la evasión fiscal.

Los impuestos indirectos, que son de naturaleza regresiva pero una fuente muy importante de ingresos fiscales en Colombia debe ajustarse para que los artículos de lujo sean gravados más fuertemente mientras que los artículos básicos del hogar paguen menos.

Un entrevistado indicó que la cooperación podría también

«apoyar la vinculación de los sectores colombianos (sociales, académicos o políticos) interesados en la relación fiscalidad-desigualdades con las redes académicas que trabajan en España y otros países la materia (evasión fiscal, flujos financieros ilícitos, paraísos fiscales). Este apoyo podría reforzar sus argumentos, darles más capacidad de presión e incidencia.»

Una interesante iniciativa es la de Impuestos para el Desarrollo, impulsada por el Reino de Noruega, que vincula cooperación con tributación y desarrollo. El objetivo es apoyar proyectos que promuevan reformas fiscales vinculadas al desarrollo económico y la reducción de la

⁸³ «Colombia and civil war: the role of tax», Tax Justice Network, 19 de noviembre, 2015. <https://www.taxjustice.net/2015/11/19/colombia-and-civil-war-the-role-of-tax/>

desigualdad y la pobreza. Los países que se asocian a la iniciativa deben perseguir el objetivo de contar con un sistema de impuestos eficaz y justo para reducir la desigualdad.

El punto de partida de este programa es que las exenciones de impuestos y diferentes formas de evasión conducen a que la contribución fiscal de muchas empresas y personas sea casi insignificante. sociedades enteras pierden enormes ingresos que podrían utilizarse en áreas como infraestructura, educación y atención médica. Los ODS y su financiación presentan una alianza y posibilidad únicas para la cooperación entre países.

Un sistema fiscal universal junto con mayor conciencia sobre los temas de impuestos fomenta el compromiso político de la ciudadanía, construyendo un contrato social⁸⁴ donde las personas que pagan impuestos exigen a las autoridades un sistema tributario equitativo y una mayor transparencia con respecto a quiénes son los contribuyentes de impuestos y cómo se gastan los ingresos.⁸⁵

Varias personas entrevistadas pusieron énfasis en el papel de la cooperación en políticas públicas, y en compartir experiencias en campos diversos, desde infraestructuras hasta educación y salud. En la medida que estas políticas requieren la movilización de grandes recursos económicos, las relacionaron con medidas anticorrupción, Incluyendo mecanismos de rendición de cuentas y el fortalecimiento de instituciones locales. Así también, se vinculó «la condonación de la deuda (cuestión que se ha debatido con motivo de la crisis del Covid19) al desarrollo de políticas sociales, la lucha contra la corrupción, y políticas sociales distributivas.»

Un entrevistado encuentra «particularmente interesante fomentar procesos incluyentes de desarrollo, que fortalezcan la confianza y la colaboración entre instituciones estatales y la sociedad. La participación no solo debe quedar en abstracto, sino que debe permitir el involucramiento directo de los ciudadanos y las comunidades en la realización de políticas públicas.»

Un ejemplo de trabajo conjunto entre el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional sería poner en marcha planes de estímulos fiscales. Estos, nos explica un experto,

«debe incluir iniciativas sustentables, favoreciendo proyectos para la utilización de fuentes de energía alternativas y tecnologías limpias, re-

⁸⁴ Marco Mezzera, *The Social Contract in Situations of Conflict and Fragility*, Concept Note, UNDP-NOREF, abril 2016, Nueva York

⁸⁵ Tax for Development, NORAD, Oslo, 2020. <https://norad.no/en/front/thematic-areas/macro-economics-and-public-administration/tax-for-development/>

duciendo los subsidios a las actividades que fomenten la producción de energía proveniente del uso de hidrocarburos. Esto no será, por supuesto, sencillo porque Colombia es un productor de petróleo. Los sistemas de producción de bienes y servicios están altamente ligados a la industria petroquímica, que se ha visto seriamente afectada por la pandemia del Covid19.»

El Atlantic Council's US-Colombia Task Force, impulsado por senadores Demócratas y Republicanos del Congreso de Estados Unidos, y personalidades de círculos empresariales y académicos, también ha recomendado que el gobierno colombiano haga una reforma tributaria que le iguale a otros países de la OECD. Igualmente, que impulse medidas para ampliar el trabajo formal sobre el informal.⁸⁶

La cuestión tributaria se vincula con mecanismos de cooperación internacional. El economista José A. Alonso explica que la ausencia de una efectiva cooperación internacional hará más difícil el cobro de impuestos de sociedades y limitar la evasión en sus múltiples formas, cerceñando la capacidad fiscal de los estados.⁸⁷

«Las prácticas de evasión fiscal, indica Naciones Unidas, a menudo se encuentran en áreas grises entre la legalidad y la ilegalidad debido a las diferencias en los estándares legales entre países, los sistemas legales débiles en algunos países y las diferentes interpretaciones y aceptación de las normas sobre impuestos internacionales.»⁸⁸

Un entrevistado reflexionó sobre esta dimensión internacional:

«La principal tarea de la cooperación internacional es reestructurar un sistema que facilita los flujos financieros ilícitos (a partir que estos aprovechan la desregulación que se ha hecho para el movimiento de capitales). La cooperación es una función de gobiernos que toman medidas domésticas a la vez que cooperan con otros gobiernos, y que estos dos niveles interactúan para lograr avances.»

⁸⁶ Atlantic Council's US-Colombia Task Force, *The Untapped Potential of the US-Colombia Partnership*, The Atlantic Council, 26 de septiembre, 2019. <https://www.atlantic-council.org/in-depth-research-reports/report/untapped-potential-us-colombia-partnership/>

⁸⁷ José A. Alonso, «International tax cooperation and sovereign debt crisis resolution: reforming global governance to ensure no one is left behind», Committee for Development Policy (CDP), *Background Paper* No. 41, junio 2018. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP-bp-2018-41.pdf>

⁸⁸ Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Illicit financial flows*, United Nations, New York. <https://developmentfinance.un.org/illicit-financial-flows>

IV.3. Corrupción, la corrosión del Estado

En una encuesta realizada en 2019 por la sección colombiana de Transparencia Internacional el 57% de los entrevistados consideró que el Gobierno hacía mal su trabajo en la lucha contra la corrupción, y el 47% tenía la percepción que este problema ha aumentado entre jueces, la magistratura y la policía. A la vez, el 78% indicó que sufriría represalias si denunciaba un caso de corrupción y el 40% manifestó que durante los últimos cinco años le ofrecieron sobornos o favores especiales a cambio de votos específicos en una elección nacional, regional o local.⁸⁹ Colombia ocupaba el puesto 96 en el índice de Transparencia Internacional en 2019.

Según cifras oficiales la evasión del impuesto de renta en Colombia en 2018 era del 38%, y la del IVA del 22%.⁹⁰ Un análisis de Tax Justice Network indica, basándose en testimonios de ex funcionarios del Estado, que Panamá alberga alrededor de 50 000 empresas fantasmas colombianas (de las 600.000 que están registradas en el país) y que las tasas de evasión de impuestos por parte de algunos individuos de la élite podrían estar cercanas al 90%. El dinero colombiano escondido en paraísos extraterritoriales es aproximadamente el 140% del presupuesto nacional y aproximadamente el 40% del PIB.⁹¹

Una entrevistada indicó que la cooperación podría ayudar a

«exponer las formas de interacción y reproducción entre poder político y económico, conocimiento técnico sobre reformas impositivas, información acerca de paraísos fiscales e industrias extractivas, y una combinación entre empoderamiento, Derechos Humanos y litigios estratégicos. Así también, apoyar campañas internacionales en favor de declarar los paraísos fiscales “un perjuicio mundial” para el bien común.»

Una de las formas de evasión más costosas para el país lo constituyen los flujos financieros ilícitos (FFI) o movimiento fronterizo de capital

⁸⁹ <https://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption.pdf>

⁹⁰ ¿De qué forma evaden impuestos los más adinerados de Colombia?, *Actualícese*, 23 de julio, 2019. <https://actualicese.com/de-que-forma-evaden-impuestos-los-mas-adinerados-colombia/>

⁹¹ «Panama, the secret garden of the Colombian oligarchy», Tax Justice Network, 25 de abril, 2016. <https://www.taxjustice.net/2016/04/25/panama-the-secret-garden-of-the-colombian-oligarchy/> Ver Gabriel Zucman, *La riqueza oculta de las naciones. Investigación sobre los paraísos fiscales*, Pasado y presente, Barcelona, 2014.

asociado con actividades ilícitas. El Objetivo 17 de los ODS se refiere a la necesidad de reducir los flujos ilícitos de capital para mejorar las capacidades del Estado.

Los FFI se generan por actividades como narcotráfico, facturación comercial falsa, corrupción, falsificación, explotación ilícita de recursos naturales, evasión de impuestos y financiamiento del terrorismo. Este tipo de flujos florecen en países que se enfrentan a altos niveles de violencia o conflicto y/o donde existen actividades económicas en la sombra. Es decir, actividades que ocurren fuera de la aprobación, supervisión y fiscalización del Estado.

La globalización del comercio, la migración, la urbanización y la innovación tecnológica, especialmente en el ciberespacio, facilitan el flujo de los FFI. aproximadamente 1.000 millones de dólares salen ilegalmente al año de las economías en desarrollo y emergentes debido al crimen, la corrupción y la evasión de impuestos. Dicha cifra supone más de lo que reciben aquellos países en inversión directa extranjera y ayuda humanitaria combinadas.

Estas actividades ilícitas generan costos considerables que desvían el dinero de prioridades públicas y excluyen al sector privado. Tienen, así mismo, impactos negativos en el medio ambiente y en la salud y generan enormes distorsiones económicas y sociopolíticas, principalmente para los países en desarrollo.

«Es fundamental, nos dijo un experto, el fortalecimiento de las entidades de control y de investigación (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía) y de las veedurías ciudadanas en la lucha contra la corrupción para que los recursos públicos sean invertidos en la implementación de planes, programas y proyectos sociales, culturales, ambientales y de desarrollo con transparencia y efectividad en favor de las comunidades y pueblos.» Igualmente, que el gobierno colombiano regule la inscripción de empresas de tal forma que sea público, claro y comprobable quienes son sus dueños y accionistas, para evitar el uso de compañías fantasmas o vacías (*shell companies*) usadas para evadir.

Mediante el uso de datos comerciales de las Naciones Unidas, la organización Global Financial Integrity (GFI) y la Unidad de Inteligencia de *The Economist* analizaron el grado de facturación comercial falsa en Colombia en 2016, y encontraron una brecha de 10,8 mil millones de dólares entre los valores informados por el Estado y los informados por todos sus socios comerciales. Además, si se aplica el impuesto al valor agregado, los impuestos de aduana, el impuesto al ingreso corporativo y las tasas de regalías, el gobierno colombiano perdió aproximadamente 2.8 mil millones de dólares en ingresos debido a la facturación comercial falsa en ese año. Este monto fue aproximadamente equiva-

lente al 5,2% de los ingresos por impuestos totales recaudados en Colombia en 2016.⁹²

Análisis adicionales demuestran que los flujos ilícitos salientes debido a la facturación falsa alcanzaron los 6,1 mil millones de dólares en 2016 y los flujos ilícitos entrantes, 4,8 mil millones de dólares. Los productos principalmente ligados a la facturación falsa incluyen combustibles minerales, piedras y metales preciosos, y maquinaria, mientras que los países comerciales socios principalmente asociados con las transacciones comerciales «mal-facturadas» fueron los Estados Unidos, China y México.

Entre los principales factores que generan los crímenes asociados a los FFI en Colombia están la ineficacia del sistema legal (que procesa tan solo el 5% de los crímenes), la falta de presencia estatal en gran parte del territorio nacional, y la existencia de grupos armados no estatales y su implicación en numerosas actividades ilícitas.

En su análisis de costos de oportunidad, el socio de GFI, Cedetabajo, demostró cómo los programas sociales destacados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2019 podrían haberse beneficiado de recursos adicionales. Si Colombia frenara la pérdida de ingresos debido a la facturación comercial falsa, se podrían haber realizado ocho veces más los gastos proyectados del PND.⁹³

«Crecientemente hay medidas que pueden tomar los estados, explicó un experto en movimiento ilícitos de capital, para repatriar fondos que han sido sacados ilegalmente del país y blanqueado fuera. Hay campañas en favor de reformar el sistema de repatriación de fondos, para que el Estado y los ciudadanos del país del que se ha evadido puedan pedir cuentas a los bancos que albergan fondos sin las suficientes garantías sobre su origen.»

Un entrevistado sintetizó así la relación entre desigualdad y FFI:

«Detener o controlar los flujos financieros ilícitos es una condición necesaria pero no suficiente para enfrentar la desigualdad. Para responder a la desigualdad, se requieren políticas redistributivas. Dependiendo del contexto político, dichas políticas pueden requerir medidas más o menos radicales. Uno no puede resolver la desigualdad lidiando solo con flujos financieros ilícitos, pero los intentos de abordar la desigualdad sin tratar con flujos financieros ilícitos seguramente fracasarán.»

⁹² Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows & Colombia*, Washington D.C., 1 de octubre, 2019. <https://gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-colombia/>

⁹³ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Gobierno Nacional, Colombia. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

El papel de los académicos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas y a los *whistleblowers* (denunciantes) es muy importante en la lucha contra la corrupción, la evasión y los flujos ilícitos. Un entrevistado indicó que los gobiernos comprometidos con preservar fondos para políticas sociales deberían proteger a quienes investigan como a los que denuncian y hacen campañas sobre estos temas de poderosos intereses y sus operadores tanto.

IV.4. **Gobernanza: nuevas oportunidades en los territorios**

La cuestión de la gobernanza tiene en Colombia diversas puertas de entrada: la falta de presencia total o parcial del Estado en una parte del país con la consiguiente inoperancia de la Justicia y el monopolio legítimo del uso de la fuerza. También, la corrupción y el clientelismo político; la debilidad institucional debido al deficiente sistema fiscal, la corrupción y la evasión; la ruptura de confianza entre ciudadanos y autoridades; la tensión entre el centro (Bogotá) y las periferias; y la gestión de los recursos ambientales, entre otras.⁹⁴

La cooperación internacional ha dedicado especial atención a este tema en Colombia, como, por ejemplo, el PNUD, la agencia para el desarrollo de Estados Unidos, la OECD y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).⁹⁵ Pero existe un consenso general en que los actores externos no pueden sustituir al Estado. Para ello se precisa que las élites económicas y políticas, con el consenso de otros sectores sociales, acepten las reformas necesarias en un programa de medio, corto y largo plazo. Esto sólo se puede lograr con sistemas justos y transparentes de gobierno que generen legitimidad.

⁹⁴ Sobre el concepto de gobernanza hay numerosas interpretaciones y debates. Se asume aquí que se refiere a procesos sobre a la forma de las relaciones entre estado y sociedad, y a las reglas que regulan el ámbito público, el espacio donde el estado y la economía y actores sociales interactúan para tomar decisiones. Igualmente, no sólo a qué se hace con gobierno sino cómo se hacen las cosas. Fuente: Governance, development and aid effectiveness, A quick guide to complex relationships, *Briefing paper*, Overseas Development Office (OID), Londres, marzo 2006.

⁹⁵ Gobernabilidad democrática, PNUD, Nueva York, <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding.html>; una lista de los programas y proyectos en USAID sobre gobernanza en <https://www.usaid.gov/colombia/newsroom/key-documents>; OCDE, *Colombia: Implementing Good Governance*, OCDE, Paris, 2013. <https://www.oecd.org/gov/colombia-implementing-good-governance.htm>; <https://colombia.nimd.org/>

Un experto en cooperación sugiere que esta intervenga en sectores claves con medidas orientadas a disminuir la desigualdad, en particular anticorrupción, reforma fiscal, y acceso a la educación y a la salud, y reforzamiento de la perspectiva de derechos. Así mismo, protección de derechos ciudadanos; planes de inserción social; facilidades para acceso al crédito con el objetivo de crear PYMEs; formación y creación de empleo; y legislación antidiscriminación. Se trataría de alcanzar compromisos de apoyo presupuestario con el Gobierno con el fin de contar con un plan de acción sobre estos temas, basado en indicadores de resultados y con un diálogo constante para orientar y monitorear.

La perspectiva territorial del Acuerdo de Paz de 2016 fue un estímulo para plantear el desarrollo económico e institucional de los denominados «territorios» marginados, afectados por la violencia y con altos niveles de economías ilícitas.⁹⁶

Una experta considera que la cooperación internacional

«debe enfocarse en fortalecer los derechos humanos y la construcción de paz, enfatizando el empoderamiento de la sociedad civil, en particular afrodescendientes, indígenas y líderes sociales en zonas rurales y apartadas. En un país con una historia crónica y prolongada de ausencia real de estado y derecho estos son los actores que pueden no solo consolidar y construir la paz, sino también ayudar a crear confianza con las instituciones y desarrollarlas en dichas zonas.

«Colombia es uno y múltiples países. Cada región tiene características que se desarrollaron independiente del centro del país. La fórmula para crear estado siempre ha sido desde Bogotá hacia otras partes, con la perspectiva del centro y clases sociales que no conocen la realidad ni como gobernar áreas remotas. El Estado siempre ha entrado en esas zonas con militarización y la fuerza. Cuando no ha habido estado, múltiples grupos han usado la fuerza imponiendo sus leyes y maneras de manejar las personas y la economía. En ningún momento se ha creado la institucionalidad y respeto a la ley con las personas de estos territorios.»

Otra entrevistada considera que «en un país tan presidencialista como Colombia, es muy relevante el ascenso de líderes locales.» Uno de los temas críticos que enfrenta el país en términos de la consolida-

⁹⁶ Jairo Baquero Melo, «Transformaciones socioeconómicas para construir la paz territorial. Avances y retos de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia», Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bogotá, 2018.

ción estatal, «tiene que ver con que aumenten las capacidades a nivel local y la permanencia (dado el clientelismo y las altas tasas de rotación) de los funcionarios públicos locales.»

Las elecciones de octubre de 2019 han abierto oportunidades para que la cooperación oficial y no oficial oriente sus trabajos no sólo a los territorios (algo que ya se hace) sino a profundizar o explorar el trabajo conjunto con autoridades locales. La gestión del Covid19, además, tanto a nivel internacional como en Colombia, ha mostrado la importancia de las autoridades locales.

Varias de las personas entrevistadas coincidieron en que las entidades territoriales (estados, departamentos, municipios) están actualmente más empoderados, han ganado un peso muy grande en las últimas dos décadas en temas de seguridad, desarrollo sostenible, y juegan un papel político más relevante que en el pasado. «La cooperación internacional, indicó una ex funcionaria de la ONU en Colombia, tiene un papel vital a la hora de acompañar con proyectos productivos o de reasentamiento, dar visibilidad a los problemas que existen y fomentar el apoyo del Estado a instituciones regionales a estas entidades locales.»

Se sugiere dar apoyo a acciones de adaptación y resiliencia, que implican valorar los recursos y las capacidades locales, formación para la creación de empresas y de cadenas de valores. Medidas de apoyo al comercio y de acceso al mercado. (Por ejemplo, oportunidades ofrecidas por el acuerdo comercial con la Unión Europea que han desempeñado un papel importante en el desarrollo de cultivos alternativos a la coca).

También, facilitar inversiones privadas productivas garantizadas a través de inversiones y financiación mixtas (públicas y privadas), creación de fondos de garantías y asistencia técnica para contar con un fondo apropiado para atraer capitales que sirvan para el desarrollo de territorios excluidos y proyectos socialmente inclusivos.

Igualmente, cooperar con autoridades locales (gubernaciones y alcaldías) con programas similares a los del nivel estatal, fortalecer la gobernanza local (con una atención particular a las comunidades indígenas y a las minorías en general), y hacer acuerdos con organizaciones de la sociedad civil sobre cuestiones que se trabajan con las autoridades institucionales para, de este modo, fortalecer los mecanismos de participación y rendición de cuentas.

IV.5. Cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada y la diplomacia municipal, nos dice una politóloga colombiana, adquieren una gran relevancia en el marco

de los nuevos políticos que actúan fuera de los aparatos partidistas tradicionales. Hay una creciente importancia del desarrollo y la gobernanza local. «Hay que crear y fortalecer capacidades para «gestionar conflictos locales», especialmente porque luego de la crisis del Covid19 volverá la protesta contra la desigualdad.⁹⁷

Coincidente con esta opinión, un experto en desarrollo expresó que «existe un amplio potencial para que la cooperación descentralizada trabaje muchos de los temas que aquí se discuten, en asociación con los gobiernos de municipios y provincias de Colombia.»

«La cooperación entre instituciones del mismo nivel resulta particularmente viable. Explorar esta potencialidad de la cooperación subestatal resulta más importante aun cuando el gobierno de Duque es reticente y/o hostil a la implementación de diferentes aspectos de los Acuerdos de La Habana. Pero, al mismo tiempo, diferentes alcaldes y gobernadores recientemente electos se han erigido en un baluarte defensor de los acuerdos.»

Entre otras formas de vincularse localmente se mencionó el hermanamiento entre ciudades, buscar ventajas comparativas, el intercambio de experiencias técnicas de fiscalización y rendición de cuentas de los gastos locales, los pasaportes culturales, y apoyar programas y experiencias sobre género en relación a otros temas como cambio climático y desigualdad. Así mismo, que los planes de desarrollo en los territorios incluyan capacitación de gestión de la cooperación internacional y la cooperación descentralizada entre países del

⁹⁷ Existen diversas definiciones de cooperación descentralizada para el desarrollo. Alfonso Dubois explica que en «un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo.» Fuente: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Hegoa-Universidad del País Vasco, Bilbao, 2004. [http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42#:~:text=En%20un%20sentido%20estricto%20consiste,aut%C3%B3nomos%20diputaciones%20ayuntamientos\).&text=La%20aparici%C3%B3n%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n,nuevas%20realidades%20de%20las%20sociedades.](http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42#:~:text=En%20un%20sentido%20estricto%20consiste,aut%C3%B3nomos%20diputaciones%20ayuntamientos).&text=La%20aparici%C3%B3n%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n,nuevas%20realidades%20de%20las%20sociedades.) Otra definición se basa en el tipo de actores que se asocian: «es la asociación entre dos o más autoridades locales de diferentes países con la posible inclusión de otros actores territoriales, como la sociedad civil, escuelas, centros de salud y universidades.» Ver Vince Chadwick, «Q&A: What is decentralized development cooperation?», *Devex*, Bruselas, 13 de julio, 2017. <https://www.devex.com/news/q-a-what-is-decentralized-development-cooperation-90664>

Sur incluyendo la opción «triangular» con un Estado o gobierno local de países del Norte.

También se indicó la importancia de trabajar sobre el diseño y manejo de presupuestos participativos en gobiernos locales y elaboración de proyectos comunitarios. Y vincularlos con Derechos Humanos, diálogo, construcción de paz y cambio climático.

Se señaló, así mismo, que la cooperación descentralizada debe implicar diversos actores además de las ONG. En concreto, «órganos y agencias de las diversas administraciones, que pueden aportar experiencia y personal técnico cualificado en múltiples ámbitos como, por ejemplo, gestión del agua y otros servicios municipales, promoción del desarrollo local y la salud...» Igualmente, se pueden fomentar los acuerdos entre universidades y sector privado.

La relación entre gobernanza local y nacional desde una posición holística, menos dependiente de un tema en particular, fue planteada por un cooperante internacional:

«Unos de los temas fundamentales es generar gobernanza local, que permita una participación política pacífica que a su vez genere escenarios de construcción de paz local. El uso de escenarios locales de diálogo para la solución de conflictos es muy importante. Estos tienen que ofrecer espacio de participación política reales, sobre asuntos de Estado, por ejemplo, cómo utilizar los recursos naturales del campo. Aunque son diálogos locales, en el marco de generar espacio de paz, están conectados a asuntos políticos de importancia nacional.

«Pero los diálogos tienen que ser sustantivos, porque sino pierden validez tanto para los actores locales como para las entidades del Estado y Gobierno. Por ejemplo, la conservación del medio ambiente puede ser un tema transformativo porque trata cuestiones muy locales, pero conectadas a asuntos de importancia nacional y global. Permite trabajar en lo local, sobre algo medible, sobre recursos naturales donde la nación tiene interés, y donde éxito o fracaso impacta sobre asuntos de importancia nacional y global, como es la protección de bosques tropicales. De esta forma se asegura una intervención que permite abordar varios de los enfoques, eligiendo el énfasis según la capacidad técnica y posición política de la cooperación internacional. Este enfoque territorial evita una dependencia exagerada en lo temático, y un abordaje más complejo sobre asuntos de desarrollo que son sumamente complejos e interdependientes.»

La cooperación (en particular la descentralizada) puede, indicaron varios entrevistados, ayudar a dar a conocer las experiencias descentralizadoras en otros países (en ámbitos como el sanitario, educativo, y de

desarrollo económico). «Una experiencia, sugirió un entrevistado, que puede resultar muy interesante en Colombia son las “agencias de desarrollo local” que existen en muchas comarcas del País Vasco, las cuales articulan diferentes instancias públicas y privadas con el fin de promover procesos de desarrollo socioeconómico local.»

El mismo experto señaló que este tipo de acciones puede desempeñar un papel en la «paz territorial.» Si los conflictos armados construyen el espacio de determinada forma, dijo, entonces «los procesos de paz deberían transformar el espacio sobre nuevas bases: rearticulación de las relaciones ciudad-campo (superando la exclusión de este último), infraestructuras que integren el territorio, relaciones económicas y sociales más equitativas.»

Tomando como referente al País Vasco indicó que se puede tomar experiencia como la que se llevó a cabo en la zona metropolitana de Bilbao. A partir de la reconversión industrial que se llevó a cabo en la década de 1980 hubo una necesidad de reinventar la ciudad y se impulsó el plan Bilbao Metròpoli 30.⁹⁸ También se ha trabajado en revitalizar de zonas en declive, como en la Bahía de Pasaia (zona a cercana a la ciudad de San Sebastián).

Otra iniciativa importante en el País Vasco ha sido la creación de agencias de desarrollo local. En muchas comarcas se han creado estas instituciones, orientadas a promover los recursos locales, proporcionar formación y apoyo la creación de empresas (análisis de viabilidad de proyectos, subvenciones).⁹⁹ Este tipo de agencias podrían ponerse en marcha en Colombia para promover la paz territorial a través de iniciativas de gestión de agua y saneamientos y otros servicios municipales básicos. Igualmente, para la promoción de producción alimentaria para mercados locales; de economía social y solidaria, y del cooperativismo; formación profesional; gestión del patrimonio histórico-cultural local y del medio ambiente.

El programa de la OECD sobre cooperación descentralizada considera que esta debe basarse en reciprocidad, apropiación, empoderamiento y co-desarrollo entre regiones y ciudades. El aprendizaje mutuo se puede alcanzar mediante programas conjuntos de la sociedad civil, centros de investigación, el sector privado y asociaciones locales. Igualmente, este tipo de cooperación debe enmarcarse en los ODS.¹⁰⁰

⁹⁸ <https://www.bm30.eus/>

⁹⁹ <https://gida.irekia.euskadi.eus/es/categories/31>

¹⁰⁰ OECD, *Reshaping Decentralised Development Co-operation. The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*, Paris, 2019. <https://read.oecd-ilibrary.org>.

Otra entrevistada con experiencia en paz territorial afirma:

«Es necesario trabajar de modo integral entre los niveles territoriales. Lo que vemos en muchos espacios son proyectos muy buenos y exitosos a nivel local pero que no se pueden reproducir por oposición de las élites en los niveles superiores. O sea, fracasan por la resistencia de elites regionales y el Gobierno actual y/o su cooperación directa o indirecta con actores armados. Estas interacciones entre las dinámicas a nivel local, regional, y nacional (e incluso internacional) se puede estudiar profundamente en Colombia vinculado a la construcción de paz.»

Una académica relacionó la gestión local con las poblaciones más afectadas por la violencia y la exclusión social y la democracia. «Es necesario, dijo, fortalecer la capacidad de actuar, de “agencia” de las poblaciones vulnerables, y sobre todo a nivel local.»

«La participación consciente y en función de lo social y colectivo va a ser muy importante para el futuro de muchas poblaciones. Es importante crear y fortalecer capacidad de resiliencia en los niveles comunitarios. Reconocer el conocimiento de experiencias que existen, y apoyar con otros conocimientos. En este campo, la participación política democrática a nivel local es una herramienta muy importante que falta en la democracia representativa.»

Otra entrevistada con larga experiencia con minorías planteó el problema de los «dobles poderes» y propuso la creación de escuelas de liderazgo político «para que los elegidos entienden su papel, los límites de la política, el manejo de fondos y servir a las poblaciones y trabajar con ellas. Mientras esto no suceda, seguirá habiendo liderazgos paralelos en muchas partes: los líderes naturales de las áreas y los líderes que viene del sistema de partidos políticos.»

El economista José Antonio Alonso conecta, así mismo, la crisis del Covid-19 con el papel que puede desempeñar la cooperación descentralizada una parte importante de las medidas preventivas frente a la pandemia. Estas, indica,

«habrán de desplegarse en el ámbito local y regional, porque remiten a competencias que son propias de esas instituciones. Al fin, son las instituciones locales y regionales las que mantienen las estructuras de

org/urban-rural-and-regional-development/reshaping-decentralised-development-cooperation_9789264302914-en#page1

atención primaria a la salud, las que pueden regular la vida colectiva y la movilidad de las personas en sus espacios de vida cotidiana y las que conocen los entornos productivos en donde esas personas despliegan su actividad. La cooperación descentralizada tiene mayor cercanía a ese tipo de instituciones y dispone de experiencia en el apoyo a su fortalecimiento técnico e institucional.»¹⁰¹

¹⁰¹ José Antonio Alonso, Notas sobre los desafíos de la cooperación al desarrollo y de la cooperación descentralizada en el nuevo contexto de la COVID-19, basadas en la presentación en las jornadas Cooperación descentralizada para el desarrollo. Una visión local y regional ante los desafíos globales, mayo 2020. https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/jornadascooperaciondescentrali/es_def/adjuntos/Webinar_PonenciaAlonso202005.pdf

V

La paz a partir del Acuerdo de La Habana

V.1. La reforma pendiente de la seguridad

Una cuestión importante de la gobernanza es el papel de la fuerza pública. La seguridad forma parte de la rendición de cuentas dentro del sistema democrático.¹⁰² Su actuación durante las manifestaciones, y la preocupación de las comunidades sobre el papel del ejército en los planes de estabilización para la expansión del Estado.

Varias de las personas entrevistadas enfatizaron la cuestión de la seguridad, sugiriendo que la cooperación internacional oficial mantenga o inicie diálogos con el presente y futuros gobiernos acerca de la importancia de emprender una reforma del sector de la seguridad, descentralizando la policía del Ejército y definiendo claramente la predominancia del poder democrático civil sobre las fuerzas armadas.¹⁰³ La cooperación internacional indicó un experto en cuestiones militares,

«debe sostener una mirada de largo plazo y contribuir a resolver cuestiones estructurales para la democracia colombiana, considerando especialmente la democratización de las instituciones políticas, de protección de los derechos humanos y, muy especialmente, de desarrollo de control civil de las instituciones del sector de seguridad, que hasta ahora continúan gozando de un alto grado de autonomía funcional.»

¹⁰² OID, Governance, development, marzo 2006.

¹⁰³ Mateo Morales Callejas / Arlene B. Tickner, «¿Qué sector de seguridad necesita Colombia? Dilemas de la gobernanza de la seguridad y la defensa en el posconflicto», Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2019. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/15469.pdf>

Un especialista en temas de seguridad regional considera que la principal tarea de la cooperación es que se cumpla el Acuerdo de Paz, y que

«se necesita contrastar la excusa del Gobierno de escasez de fondos para no hacer las reformas previstas con los más de 10.000 millones de dólares de presupuesto del Estado para la financiación de presupuesto militar. Este absorbe el 15% de presupuesto anual del país y un 3.2% del PIB, cifra muy alta comparativamente con cualquier país de la región.»

Respecto de la reforma del sector de seguridad, «a pesar de que en los acuerdos de La Habana no había ninguna referencia específica a ese tema, es absolutamente necesario y sería imprescindible la presión por parte de los donantes para conseguirla.»

Otro experto afirmó: «es importante ayudar a la articulación e implementación de alternativas de seguridad.»

«Desde los Estados en América Latina se sigue tendiendo a medidas *securitarias* (mayor represión), y desde los espacios sociales cuesta pasar de la denuncia y el reclamo a la concreción de propuestas. Colombia y el conjunto de la región (también España y el resto del mundo) necesitan debates abiertos e incluyentes para deliberar sobre las necesidades cambiantes de seguridad y sobre las políticas para dar respuesta a esas necesidades.»

Varios países europeos tienen programas directos o a través de organizaciones de la sociedad civil de diálogo con las fuerzas armadas sobre cuestiones como derechos humanos, género, medio ambiente, migraciones, y acuerdos de paz.

Un programa de reforma del sector de seguridad, sugerido por un experto, incluiría: a) desmilitarización de la policía y su profesionalización con personal y medios tecnológicos para luchar contra el crimen con énfasis en la prevención; b) reducción del presupuesto militar y el número de efectivos de las fuerzas armadas; d) incrementar la presencia de las fuerzas armadas en zonas marginales y fronterizas para reforzar la presencia institucional del Estado frente a organizaciones armadas no estatales; e) desmilitarización parcial de los servicios de inteligencia estableciendo el control civil para garantizar su independencia; f) fortalecer el control parlamentario sobre las fuerzas de seguridad, controlando sus gastos y su funcionamiento institucional; contar con el apoyo y colaboración de la sociedad civil para las reformas.

Pero las fuerzas armadas colombianas son reacias a toda idea de reformar del sector de la seguridad. Prefieren procesos de «moderniza-

ción.» Consideran que el país enfrenta una serie de amenazas (crimen organizado, guerrillas, ciber crimen) frente a las cuales deben mantener el número de efectivos y no someterse a reformas que consideran «ideas foráneas» y que afectarían sus capacidades.

Una entrevistada comentó que sería muy importante que la cooperación «trabajara de la mano de las comunidades y del Estado para abordar qué tipo de seguridad se requiere en Colombia.»

«En las comunidades, en las ciudades, qué tipo de seguridad esperan las mujeres, si el modelo de seguridad que tenemos responde a las múltiples necesidades sobre narcotráfico, crimen organizado, homicidios de líderes y lideresas, hurtos, grupos criminales y una guerrilla, y al mismo tiempo implementar un acuerdo de paz. Creo que el tema se está saliendo de las manos del Gobierno, no por falta de voluntad sino porque en realidad no saben qué hacer. La variable seguridad está amenazando la implementación del Acuerdo de Paz y, en consecuencia, afectando una posibilidad de paz con otros grupos.»

Una serie de escándalos relacionados con las fuerzas armadas —escuchas ilegales a 170 periodistas, políticos y miembros de ONG; corrupción; y violaciones y abusos sexuales a niñas indígenas han puesto de manifiesto la falta de control civil sobre los cuerpos de seguridad.¹⁰⁴ «Los gobiernos extranjeros, dijo una entrevistada, deben ser selectivos en el tipo de acuerdos que hacen con el Ministerio de Defensa de Colombia. El mensaje tiene que ser claro sobre la necesidad de democratizar los cuerpos de seguridad.»

V.2. Acuerdo de paz, cumplimiento limitado

Todos los entrevistados coinciden en que el papel principal, y para algunos fundamental, de la cooperación internacional es apoyar el cumplimiento del Acuerdo de Paz en todos sus puntos: reforma rural (que incluye un catastro, titulación y restitución de tierras); participación política; adoptar una serie de medidas orientadas a solucionar el problema de drogas ilícitas; sostener un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJRNR) (con tres pilares: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por

¹⁰⁴ Daniel Pardo, «Crisis en el ejército de Colombia: 3 claves que explican por qué se destapó una olla de escándalos en las Fuerzas Armadas» BBC Mundo, Londres, 2 de julio, 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53259476>

Desaparecidas (UBPD),¹⁰⁵ la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV),¹⁰⁶ la Convivencia y la No Repetición y las medidas de Reparación, que complementan el programa de reparación administrativa de la ley 1448 de 2011); implementación y verificación; y los acuerdos sobre amnistía, indulto y tratamiento penales especiales. Así mismo, el capítulo étnico y la perspectiva transversal de género.¹⁰⁷

Cuatro años después de su firma, el Acuerdo se ha quedado limitado a un exitoso desarme (llevado a cabo entre las fuerzas armadas colombianas, miembros de las FARC y Naciones Unidas) y la desaparición de las FARC como organización armada, a una lenta reincorporación y al funcionamiento, con obstáculos políticos y recortes presupuestarios por parte del gobierno, de los mecanismos de justicia transicional.

Mientras tanto, las otras cuestiones se encuentran frenadas o avanzan con mucha lentitud. Un informe de seguimiento formado por congresistas, liderado por la Senadora de Grupo Verde Juanita Goebertus, analiza que debido a los recortes y demoras, al ritmo actual se tardará hasta cinco décadas en cumplir varios de los capítulos del Acuerdo de Paz.¹⁰⁸

Las trabas que el Gobierno de Duque pone al Acuerdo son consideradas como un grave error político por diversos sectores sociales. El acuerdo de La Habana fue un primer paso para acabar con la violencia que ha asolado a Colombia durante más de medio siglo. La paz con el principal grupo armado podía ser la entrada a un proceso de acuerdos con el ELN, al tiempo que se combatiera al crimen organizado con medidas institucionales, sociales y de seguridad.

Un experto en proceso de paz explicó que al observar las reformas sustantivas a las que se comprometió el Estado colombiano mediante el Acuerdo de Paz,

¹⁰⁵ <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/>

¹⁰⁶ <https://comisiondelaverdad.co/>

¹⁰⁷ *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 24 de noviembre, 2016.

¹⁰⁸ Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Comisión de Paz. Congreso de la República de Colombia. 17 de octubre, 2019. <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdos-de-paz/>; «En qué va la paz a dos años del gobierno de Duque?», Comisión de Paz, Congreso de la República, Bogotá, agosto 2020. https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf También, ver los avances y retrocesos en *Tercer informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz: La implementación sigue progresando*, Kroc Institute for International Peace Studies, Notre Dame, 10 de abril, 2019. <https://kroc.nd.edu/news-events/news/tercer-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-la-implementacion-sigue-progresando/>

«el incumplimiento es prácticamente total. No ha habido avance alguno en cuanto a la reforma rural integral, la reforma política, el establecimiento de 16 curules (escaños) para las víctimas en el Congreso, o el desmantelamiento del paramilitarismo, entre otros. En materia de drogas ilícitas, hay un retorno a políticas represivas de erradicación forzada y se anuncia fumigación aérea, totalmente contrarias al Acuerdo Final. Con la llamada "Paz con legalidad", el gobierno de Duque en la práctica ha querido desconocer las instancias y mecanismos creados por el Acuerdo Final para la implementación, en muchos casos estableciendo estructuras paralelas. El proceso de implementación hasta ahora ha evidenciado una preocupante precariedad institucional, que se expresa en las contradicciones entre las diferentes entidades del gobierno nacional y de éstas con las autoridades departamentales y municipales, así como el clientelismo y la corrupción.»

En abril de 2020 una serie de ex negociadores del Acuerdo de Paz, ex ministros, ex comisionados de paz, políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil expresaron su preocupación al Representante Especial del Secretario General de la ONU y Jefe de la Misión de Verificación, Carlos Ruíz Massieu, sobre los incumplimientos del Acuerdo, el intento del Gobierno de reducir la financiación para la implementación, los intentos de volver a fumigar los campos de coca, la falta de garantías de seguridad para la vida de los ex combatientes, y los intentos de limitar a la JEP.¹⁰⁹

Basándose en análisis cuantitativos, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz indicó en junio de 2020 que

«al final del tercer año de implementación el 25% de las disposiciones se ha implementado completamente. Un 15% tiene un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido. Otro 36% de los compromisos está en estado mínimo, lo cual significa que simplemente no se iniciaron. El 24% restante del Acuerdo necesita empezar a ser ejecutado.»¹¹⁰

Un entrevistado con experiencia en diversos procesos de paz en Colombia nos respondió:

¹⁰⁹ Embestidas contra la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia en tiempos de coronavirus, 28 de abril, 2020. <https://www.justiciapazcolombia.com/embestidas-contra-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-en-tiempos-de-coronavirus/>

¹¹⁰ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019*, Bogotá, junio 2020. P. 12.

«Casi tres años y medio después de la firma del Acuerdo Final entre el gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, la implementación de este, así como la construcción de paz, se encuentran en un momento crítico y decisivo.

«El gobierno Duque, elegido por la coalición que promovió el NO en el plebiscito, afirma ante la comunidad internacional su compromiso con la implementación del Acuerdo Final, pero lo está incumpliendo, desarrollando sólo parcialmente algunos de sus componentes, desconociendo por completo el carácter integral del mismo.

«Duque concentra sus esfuerzos casi exclusivamente en la reincorporación de los excombatientes, pero con un enfoque de reinserción individual, ignorando el concepto de reincorporación colectiva que plantea el Acuerdo Final. Con los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET), si bien se les han adjudicado recursos, se están ignorando la integralidad y los preceptos participativos en cuanto a la priorización, corriendo el riesgo, no solo de no lograr la transformación democrática del territorio que busca el Acuerdo Final, sino de profundizar los procesos de despojo y desplazamiento heredados del conflicto.»

Para los sectores sociales que impulsaron y apoyaron el Acuerdo de Paz, y que esperaban que este fuese la puerta de entrada para un cambio de las estructuras que generaron más de medio siglo de violencia, las políticas del Gobierno son insuficientes. A esto se suma los asesinatos sistemáticos de hombres y mujeres líderes sociales, y la incapacidad del Gobierno tanto para prevenir los atentados como para que en la mayoría de los casos se investiguen y lleven ante la justicia a los presuntos culpables.

Entre las personas consultadas hubo un fuerte acuerdo en que es fundamental que se cumpla el punto I referido a la reforma rural, de otra forma, «volveremos al conflicto armado.» El 60% de los predios rurales en Colombia no cuenta con derechos de la propiedad formalizados, algo anormal en un país considerado de renta media. Un entrevistado reafirmó este punto:

«la asistencia legal en litigios por títulos de propiedad de territorios, particularmente si tienen recursos naturales, sería un punto de partida que beneficiaría la posterior implementación de proyectos conjuntos entre la cooperación internacional, el Gobierno y actores sociales para el manejo sostenible de los ecosistemas y sus servicios. Clarificar y formalizar la tenencia de la tierra (los derechos de propiedad), implementar los acuerdos alcanzados sobre la misma (específicamente en Colombia para la reinserción social de excombatientes) y asegurar su cumplimiento, sería primordial para ayudar a la gestión sostenible de

los recursos naturales y de los ecosistemas en total coordinación con las comunidades participantes. También, estas acciones fortalecerían directamente la gobernanza local/regional.»

Igualmente, «el punto II de los Acuerdos relacionado con el fortalecimiento de la democracia es clave para avanzar en la construcción de paz en Colombia. La comunidad internacional, en concreto el componente internacional de los Acuerdos, tiene un papel importante en este contexto.»

Uno de los aspectos más innovadores del Acuerdo de Paz es la sección (punto V) sobre víctimas y justicia transicional. Una entrevistada subrayó esta cuestión y enfatizó que la forma novedosa en que está planteada servirá para otros procesos de paz: «¿cómo combinar paz y justicia, se preguntó, en una sociedad todavía escéptica y con líderes políticos todavía en contra del Acuerdo?.»

Los negociadores en La Habana analizaron procesos de paz anteriores en otros países y pactaron el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Sus componentes fueron creados como instituciones estatales y se encuentran en funcionamiento. La JEP tiene el mandato de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos durante el conflicto armado. Pero el Gobierno ha disminuido la financiación, al igual que la destinada a la Comisión de la Verdad y a la Unidad de búsqueda de desaparecidos, ha puesto obstáculos legales al funcionamiento de la JEP para restringir su mandato, e intenta que los militares sean juzgados en una sala diferente que los ex FARC.¹¹¹ Los programas de reparación de víctimas y de restitución de tierras también avanzan lentamente.

«Si acaban con la JEP sería el fin del proceso de paz», nos dijo un diplomático internacional. «La comunidad de donantes debe indicar al Gobierno que es inaceptable el asedio a este tribunal especial.»

Según el informe del Instituto Kroc sobre el período diciembre 2018 a mayo 2019, el punto que registró mayores avances es sobre las víctimas del conflicto.

«Esto se debe principalmente a que las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) ya se encuentran operando. El apoyo de la comunidad internacional fue esencial para su funcionamiento. Éstas también avanzaron

¹¹¹ «Cero y van tres: un nuevo intento por modificar la JEP», *Semana*, 6 de enero, 2020. <https://www.semana.com/semana-tv/el-poder/articulo/cero-y-van-tres-un-nuevo-intento-por-modificar-la-jep/675534>

en su despliegue territorial y lideraron procesos amplios de participación para las víctimas, especialmente las mujeres; Lesbiana, Gay, Bisexual y Transgénero (LGBT); y comunidades étnicas, lo cual le otorgó legitimidad ante estos grupos. Para continuar progresando en el cumplimiento de su mandato, es fundamental que quienes pertenecieron a las FARC-EP contribuyan con la verdad completa de manera oportuna. Adicionalmente, uno de los obstáculos más grandes por superar en este punto fue la coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), específicamente a nivel territorial. Finalmente, los procesos de reparación colectiva avanzaron poco y es importante que se priorice su implementación.»¹¹²

Para continuar su trabajo, la JEP necesita el apoyo internacional financiero y político, nos indicaron varias personas entrevistadas. En junio de 2020 la presidenta de la JEP, Patricia Linares, solicitó al presidente Duque y a diversas embajadas apoyo para la implementación de las sanciones que impartirá el Tribunal para la Paz a la mayoría de los más de 12.000 comparecientes, entre exguerrilleros, exmilitares y terceros civiles.¹¹³ Linares pidió, así mismo, al Gobierno que amplíe el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas de forma que se ocupe también de vigilar el cumplimiento de las sanciones. (La Misión tiene el mandato de verificar y supervisar la reincorporación de los ex combatientes de FARC y garantizar su seguridad y las de sus familias y comunidades).¹¹⁴

Respecto de la Comisión de la Verdad, un entrevistado manifestó que, además del apoyo económico, hay tres dimensiones adicionales muy necesarias:

«Primero, Intercambios de experiencias para fortalecer procesos de diálogos entre opuestos en clave de convivencia y consensos mínimos sobre la necesidad de la no repetición del conflicto armado (diálogo social);
Segundo, sostener el respaldo político ante la UE y otros espacios para blindar al sistema de justicia transicional de los ataques constantes (y que irán en aumento);

¹¹² Instituto Kroc, p. 14.

¹¹³ «La carta de la presidenta de la JEP al Presidente de la República», *Semana*, 6 de junio, 2020. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-presidente-de-la-jep-le-pide-ayuda-a-duque/676668>

¹¹⁴ Información sobre procesos y detalles de la JEP ver <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx> y Observatorio sobre la JEP, Comisión colombiana de Juristas, https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/boletines.php. Editorial, «No, La JEP no iba a ser un tribunal de indulgencias», *El Espectador*, 31 de enero, 2021.

Tercero, provocar una discusión más amplia sobre el legado de la Comisión, en particular en la figura del Comité de Seguimiento y Monitoreo previsto en el Decreto-Ley. O sea, crear espacios para que el foco del trabajo no sólo sea el informe en sí sino las recomendaciones y los instrumentos previstos para hacerle seguimiento y posible implementación.»

Hubo una coincidencia general en que los pasos imprescindibles respecto del Acuerdo son:

1. *Reforma rural:*

- a) Formalización de la propiedad de la tierra, especialmente los programas de titulación y catastro multipropósito. Apoyar que se complete el catastro para el desarrollo rural y se garanticen los derechos de propiedad de todos los sectores sociales.
- b) Apoyo al sistema de parques nacionales y a los esfuerzos para combatir la deforestación.
- c) Apoyo a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Aunque el gobierno colombiano debe pagar los costes de los PDET, la cooperación internacional puede identificar los cuellos de botella y ayudar a superarlos. Apoyo a las capacidades del gobierno local en las zonas PDET y no centrar la ayuda sólo en las múltiples agencias gubernamentales en Bogotá que hacen los procesos más lentos y burocráticos.
- d) Invertir en infraestructura, especialmente en carreteras comarcales para que los campesinos puedan llevar sus productos a los mercados locales y desde ahí los nacionales. El Estado debe financiar su construcción, aunque la cooperación internacional pueda hacer algunas inversiones de inicio o apoyo.
- e) Presencia del sistema judicial. La Fiscalía está presente en menos de la mitad de los municipios de Colombia. Sin acceso local a la resolución de disputas y la capacidad de investigación criminal, las áreas rurales permanecerán sin ley, controladas por grupos armados no estatales.

2. *Participación política:*

- a) Apoyo a la unidad especial de investigación en Fiscalía que se ocupa de los ataques contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos. Ampliar y reforzar esta unidad y apoyo

técnico internacional para que el Gobierno identifique y enjuicie a los autores intelectuales.¹¹⁵

3. *Víctimas:*

- a) Apoyo al sistema de justicia transicional (JEP, Comisión de la Verdad, Unidad de búsqueda de desaparecidos). El funcionamiento de este sistema ayudaría a aminorar la polarización y aumentar la confianza institucional.
- b) Apoyo a los esfuerzos de las organizaciones de víctimas para garantizar la no repetición.

4. *Cultivos ilícitos:*

- a) Continuar con el programa de sustitución voluntaria, ampliándolo a más comunidades. No fumar.
- si. Ayuda para cumplir los compromisos del programa PNIS (ver sección siguiente), reconociendo que el programa fracasará si no está acompañado por la formalización de la tierra y la construcción de carreteras, los esfuerzos de la reforma rural.

5. *Fin del conflicto*

- a) Más de 200 ex miembros de las FARC han sido asesinados. Investigar y juzgar a los autores intelectuales de estos asesinatos. Apoyo técnico y financiero para la unidad especial de Fiscalía.
- b) Fortalecimiento de organizaciones y actores que garanticen y hacen seguimiento de la situación de derechos humanos.
- c) El acceso a la tierra para los excombatientes se está quedando atrás. Se trata sólo de unos miles de hectáreas. La cooperación internacional puede ayudar a llenar este vacío.

6. *Género e identidades.*

- a) Cumplir con los compromisos transversales de género y con las identidades indígenas y afrocolombianos.

V.3. **Crimen organizado y la cuestión de la tierra**

Si bien la violencia política ha disminuido notablemente en las últimas dos décadas, y en particular desde la firma del Acuerdo de Paz de

¹¹⁵ Ver Ariel Ávila Martínez, *Detrás de la guerra en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 2019.

2016, continúa manifestándose selectivamente con fines intimidatorio hacia diversas comunidades. La mayor parte de esta violencia es ejercida por organizaciones criminales con posibles vinculaciones con actores económicos y políticos.¹¹⁶ En los últimos años han surgido nuevas organizaciones de este tipo, se han producido alianzas, subcontrataciones y conflictos entre ellas.¹¹⁷

Según el Ministerio de Defensa y el Instituto de Medicina Legal, en 2018 hubo 12.130 homicidios en el país conectados con el resurgimiento de grupos paramilitares, la disputas por tierras para cultivos ilícitos, los asesinatos de líderes sociales y ex miembros de las FARC, ataques de grupos criminales y políticos contra fuerzas de seguridad del Estado. Arauca, Putumayo, Valle del Cauca, Caquetá y Norte de Santander son los departamentos con más alta tasa de homicidios.¹¹⁸

Zonas que controlaban las FARC son ahora disputadas entre diversos grupos armados, entre ellos el EPL y el ELN, y mafias, al igual que centros urbanos de ciudades como Medellín, Quibdó y Buenaventura. Los mapas de la violencia coinciden con en gran medida con las zonas de cultivos y minería ilegales.¹¹⁹

La expresión más grave de la falta de capacidad, o de voluntad política según algunos analistas, del Gobierno se encuentra en el terreno de los Derechos Humanos, particularmente en la desprotección y asesinatos de líderes sociales que defienden de estos derechos; activistas contra el cambio climático, la minería ilegal y la deforestación; personas

¹¹⁶ Comisión Colombiana de Juristas, ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post-acuerdo, Comisión Colombiana de Juristas e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, octubre 2018. http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/boletin/patrones6.pdf (Estudio realizado con la ayuda del Reino de los Países Bajos, España, y Oxfam.

¹¹⁷ Ver International Crisis Group, «Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz» Informe número 63, 19 de octubre, 2017; «Más de 2.400 organizaciones armadas hacen presencia en Colombia», *Infobae*, 8 de febrero, 2019. <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/02/08/mas-de-2-400-organizaciones-armadas-hacen-presencia-en-colombia/>; Fundación Paz y Reconciliación, «Una radiografía de los carteles mexicanos en Colombia», Fundación Pares, 10 de junio, 2020. <https://pares.com.co/2020/06/10/una-radiografia-de-los-carteles-mexicanos-en-colombia/> También ver los análisis de Insight Crime <https://es.insightcrime.org/indepth/observatorio-rosario/>

¹¹⁸ Un análisis de la violencia por zonas del país en «Más sombras que luces. La violencia en Colombia a un año de gobierno de Iván Duque», Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 2019. https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf

¹¹⁹ Unidad investigativa, «¿Por qué volvieron a subir los homicidios en el país?», *El tiempo*, 30 de junio, 2019.

que forman parte de juntas de acción comunal; y ex combatientes de las FARC que aceptaron implementar los planes de sustitución de cultivos.

«El seguimiento y análisis de las organizaciones criminales, sus formas de operar, y el impacto sobre la población civil es fundamental», indicó un entrevistado. «El apoyo internacional a los institutos de análisis, colombiano e internacionales, ayuda no sólo a visibilizar el problema sino a entender las nuevas formas de la violencia.»

Desde que se firmó el Acuerdo de Paz en 2016 hasta principios de 2020 habían sido asesinados entre 300 a 500 activistas sociales, y más de 100 ex combatientes de las FARC, cifra que llegó a 216 en julio de 2020. En el informe anual de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos (OACNUDH) sobre Colombia se critica la falta de acceso a la justicia que «perpetúa ciclos de impunidad y violencia.» Se señala, así mismo, que la Fiscalía General de la Nación sólo tiene alcance en la mitad del país y se denuncia la presencia de organizaciones armadas y las violaciones de derechos humanos que llevan a cabo.

El Informe enfatiza la cuestión de los asesinatos a líderes sociales y los ataques a la Juntas de Acción Comunal, registrando 108 asesinatos en 2019. Eso significa un aumento del 50% frente a 2018. Así mismo, contabiliza 36 masacres en 2019, que costaron la vida de 133 personas.¹²⁰

En noviembre de 2018 Duque puso en marcha el Plan de Acción Oportuna (PAO) para la protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. La Plataforma de organizaciones de derechos humanos y la Cumbre Agraria (coordinadora de asociaciones campesinas), considera que el PAO tiene varios problemas: no soluciona la descoordinación entre agencias del Estado que se ocupan del tema y centra la atención en las acciones de grupos armados organizados. De este modo, se excluyen otros factores que pueden generar violencia contra líderes sociales como la minería ilegal, la impunidad, y las acciones de grupos paramilitares en presuntas connivencias con actores del sector privado y autoridades civiles y militares.

El Acuerdo de Paz de 2016 contempló una serie de medidas para la prevención y protección de líderes sociales y excombatientes, como

¹²⁰ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Ginebra, 2020. <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anauales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019>

el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Sistema de Alertas Tempranas, y la protección colectiva a comunidades en alto riesgo. El Gobierno no ha utilizado esas herramientas y que el PAO es mucho menos efectivo. El informe de Naciones Unidas subraya que esos mecanismos no han sido usados adecuadamente o carecen de la financiación suficiente.

Por su parte, el Programa Somos Defensores, indica que más allá de proteger física y materialmente a las personas amenazadas es necesario centrarse en «la perspectiva de garantías de seguridad», que se ocupa de «los factores de riesgo y actores criminales» y que implica, «combatir a los grupos criminales, con frecuencia asociados o protegidos por políticos, terratenientes, ganaderos, empresarios y demás actores de poder.»¹²¹

El 6 de julio de 2020 un grupo de 94 congresistas estadounidenses escribieron una carta pública al secretario de Estado Mike Pompeo indicándole su preocupación por el asesinato de líderes sociales y sugiriendo que se le exija al Gobierno de Colombia una serie de medidas, entre ellas:

1. Investigar los crímenes contra líderes sociales y sus inductores;
2. Poner en marcha un plan de protección de líderes sociales en consulta con defensores de las comunidades, y sobre el tipo de equipo que se les facilita (chalecos antibalas, móviles) en relación con el Covid19;
3. Implementar protección especial para las comunidades étnicas;
4. Desmovilizar las redes paramilitares y del narcotráfico que atentan contra la vida de líderes sociales;
5. Volver a poner en marcha la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que no ha funcionado desde Duque llegó al poder;
6. Rendición de cuentas sobre los servicios de inteligencia del ejército que ha espiado a periodistas y activistas sociales;
7. Implementación del Acuerdo de Paz, con especial atención al capítulo étnico.¹²²

Los asesinatos de ex miembros de las FARC deterioran, además, las capacidades que tienen los que fueron mandos medios de esa organi-

¹²¹ Citado en Mariano Aguirre, «La realidad detrás de los asesinatos de líderes sociales en Colombia», Radio Francia Internacional, París, 3 de marzo, 2020. <https://www.rfi.fr/es/am%C3%A9ricas/20200303-la-realidad-detr%C3%A1s-de-los-asesinatos-de-l%C3%ADderes-sociales-en-colombia>

¹²² <https://mcgovern.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398588>

zación para que las personas que estuvieron a su cargo, y sobre las que siguen teniendo influencia, confíen en el Acuerdo de Paz.¹²³

Gran parte de los asesinatos de líderes sociales y ex FARC están relacionados con las disputas sobre la tierra y su utilización. La tierra fue el origen de las guerrillas, provee altas rentas a una minoría que se beneficia de la informalidad de los derechos de propiedad, es utilizada y disputada por el crimen organizado y está, en gran medida, fuera del control del Estado.¹²⁴

Para una experta consultada «en este momento lo más importante es el apoyo decidido de la comunidad internacional al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, en particular en su componente de «paz territorial.» Esta perspectiva gira alrededor de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con el fin de reparar a las comunidades más afectadas por el conflicto armado en 170 municipios. Los PDET forman parte de la Reforma Rural Integral (RRI) prevista en el punto I del Acuerdo. Sus planes tendrán una duración de entre 10 a 15 años.

Los cuatro criterios definidos en el Acuerdo son que se incluyan territorios por

- (i) niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- (ii) grado de afectación derivado del conflicto;
- (iii) debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y
- (iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.¹²⁵

En los territorios priorizados por los PDET se da una confluencia de actores. Allí se encuentran víctimas de la guerra; hombres y mujeres indígenas, afrocolombianos, campesinos y colonos. Hay también zonas de protección y conservación, zonas de reserva campesina, resguardos indígenas, consejos comunitarios, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) para ex combatientes de las FARC, sembradíos

¹²³ Anastasia Shesterina, «Committed to Peace: The Potential of Former FARC-EP Midlevel Commanders as Local Leaders in the Peace Process», Sheffield Political Economy Research Institute, Sheffield, diciembre 2020. <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/Committed-to-Peace-The-Potential-of-Former-FARC-EP-Midlevel-Commanders-as-Local-Leaders-in-the-Peace-Process.pdf> Versión en español: <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/Comprometidos-con-la-paz-Dr-Anastasia-Shesterina.pdf>

¹²⁴ Alejandro Reyes Posada, *La reforma rural para la paz*, Debate, Bogotá, 2016.

¹²⁵ *Acuerdo final*, pp. 21-34.

de coca, yacimientos mineros a gran escala, megaproyectos agroindustriales, disidencias de la guerrilla, y organizaciones criminales.

Durante el gobierno de Santos el Estado realizó una serie de diálogos y consultas con los pobladores locales para conocer sus necesidades en la elaboración de los PDET. En esos territorios hay planes de sustitución de cultivos ilícitos (punto IV del Acuerdo), procesos de restitución de tierras y programas de reparación de la Unidad para las Víctimas (Ley 1498), y Planes de Desarrollo local. El gobierno de Duque ha seguido adelante con esos planes, aunque hay muchas quejas de las poblaciones locales sobre las demoras, coordinación entre las agencias y presupuestos.¹²⁶

Un experto señaló la necesidad de incluir al sector privado en los debates sobre pobreza y propiedad de la tierra:

«Las acciones y programas para combatir la pobreza han descansado en el sector público. Si bien este tiene un papel central en la implementación de las políticas públicas para superar tal situación, el sector privado tradicionalmente ha quedado excluido de estos programas. El centro de la contradicción en las regiones conflictivas se da entre la gran y la pequeña propiedad rural. Por estas razones, es importante la inclusión del sector privado o de representantes de éste en las iniciativas. La cooperación sector privado-sociedad civil en las áreas de acción de la cooperación internacional es importante.»

V.4. Construcción de paz y reproducción de la violencia

El concepto de construcción de la paz es tan amplio como las iniciativas que pueden incluirse en el mismo.¹²⁷ Una experta en cuestiones de conflictos indicó que «lo opuesto a la paz no es la guerra sino la violencia, y que es necesario trabajar este tema en una forma nueva.»

La violencia en Colombia tiene muy diversas caras, desde la política a la criminal, desde la doméstica a la que produce la desprotección por falta de Estado. Esas violencias están vinculadas a intereses, políticas de poder, falta de sistema legal para resolver los conflictos de forma pa-

¹²⁶ Sara Castillejo Ditta, «La implementación de los PDET amenaza con quedarse en letra muerta», *El tiempo*, Bogotá, 22 de agosto, 2019. <https://www.eltiempo.com/datos/retrasos-en-la-implementacion-de-los-pdet-de-los-acuerdos-de-paz-274764>

¹²⁷ «La construcción de la paz busca abordar las causas subyacentes del conflicto, ayudando a las personas a resolver sus diferencias de manera pacífica y sentar las bases para prevenir la violencia en el futuro.» Definición de Conciliation Resources <http://www.c-r.org/who-we-are/why-peacebuilding/what-peacebuilding>

cífica, hábitos culturales, y múltiples factores que las reproducen. Kurtenbach explica que una concepción limitada de la paz y la democracia formal conviven en América Latina, y en Colombia, con altos niveles de asesinatos selectivos (líderes sociales, defensores de derechos humanos, sindicalistas) y violencia criminal.¹²⁸

Una especialista en temas de violencia nos indicó que Colombia es un ejemplo de cómo después de años de guerra y múltiples formas de violencia, y a pesar de un Acuerdo de Paz innovador,

«el proceso post acuerdo de implementación y construcción de paz sostenible está lleno de obstáculos. Uno es que hay voces silenciadas, sobre todo las minorías y mujeres que tratan de incluir las “otras” violencias que sufren en sus espacios “íntimos.” La experiencia colombiana muestra que hay que seguir invirtiendo acompañamiento en procesos de post guerra. Un Acuerdo no es el fin del proceso sino el comienzo.»

Otro entrevistado indicó que «el uso del concepto “construcción de paz” puede ser problemático porque es frecuentemente impreciso y abstracto. Además, puede implicar que los procesos son lineales. En cambio, debe ser reforzado el apoyo en la forma de estrategias concretas de fortalecer a las organizaciones sociales y transferir estrategias de protección.»

Un experto dijo que «(L)a construcción de la paz estable y duradera con enfoque territorial, es otra prioridad estratégica que los colombianos requerimos para avanzar hacia un desarrollo humano sostenible en todos los sentidos, especialmente en las regiones más afectadas históricamente por el conflicto armado interno.»

Colombia tiene una larga tradición de trabajo en este campo que se incrementó cuando comenzaron las negociaciones en La Habana en el Acuerdo de Paz. A medida que el gobierno de Duque ha puesto obstáculos a la implementación, las reflexiones y prácticas sobre construir la paz están orientadas a preservar el Acuerdo a la vez que promover acciones estratégicas que sirvan para consolidar estructuras de paz y reforzar a la sociedad civil. Esto significa trabajar, como indica una entrevistada, «con las comunidades locales de paz, de organizaciones de mujeres, de indígenas y población afrocolombiana, organizaciones de víctimas, de grupos que interactúan con el sector privado, en regiones con baja presencia del Estado y en las que operan grupos armados.»

¹²⁸ Sabine Kurtenbach, «The limits of peace in Latin America», *Peacebuilding*, vol 7, número 3, 3 de junio, 2019, p. 284.

Más específicamente, se sugiere que se coopere con organizaciones territoriales y de mujeres víctimas de la violencia tanto paramilitar como guerrillera.

«Se trataría de darles un claro y público respaldo internacional, que les garantice vocería permanente, acceso a los medios, algún apoyo económico y técnico para crear fuentes de ingreso. Así también, que se provea respaldo político a la restitución de tierras o al otorgamiento y titulación de buenas tierras rurales del Fondo Nacional de Tierras que el gobierno está obligado a crear. Y que se respalde al desarrollo de los PDET y al programa de sustitución de cultivos para uso ilícito, especialmente ahora que el gobierno dice que no hay recursos para cumplir y pone el énfasis en la erradicación forzada.»

Dos entrevistados vincularon construir la paz con inclusión laboral —la inserción de la economía rural en cadenas de valor conectadas con el sector privado. Igualmente, que se fortalezcan las capacidades de grupos sociales que deben interactuar con el sector privado en regiones con baja presencia del Estado y en las que operan grupos armados. Se subraya que la titulación de la tierra es parte esencial de este objetivo.

Un entrevistado puso el énfasis en desarrollar las capacidades económicas de las comunidades locales para fortalecerlas frente al crimen organizado:

«las comunidades locales en las zonas rurales podrían estar especialmente interesadas en el apoyo para el desarrollo de economías sostenibles, de manera de poder materializar el acceso a la tierra y sostener en el tiempo la viabilidad de la reforma agraria comprometida en los acuerdos de paz. Esto es decisivo para que las comunidades en zonas rurales puedan desarrollarse en forma autónoma frente al crimen organizado y grupos guerrilleros que no participaron en el proceso de paz.»

Desde una perspectiva estratégica de construcción de la paz, un experto indicó:

«hay que reconocer y fortalecer las capacidades de actores locales de mediar entre actores con intereses contrapuestos en contextos de alta violencia. En su conjunto, se trata de un esfuerzo que requiere unificar los ámbitos de paz, derechos humanos y gobernanza local.»

En la misma dirección, una experta planteó la vinculación entre paz, derechos humanos y justicia para que funcione la protección.

«El fortalecimiento de grupos sociales, explicó, debe enfocarse en la educación, promover las diferentes expresiones de la sociedad civil y liderazgos constructivos. O sea, aprender a resolver conflictos, manejar recursos y personal, contabilidad y construcción de mecanismos de vigilancia de políticas públicas que conlleven a fortalecer la gobernanza local. También, cómo gestionar instituciones gubernamentales que prestan servicios y las fuerzas públicas de forma constructiva y eficaz.

«Se requiere crear confianza entre las instituciones que crecerán a raíz de la paz, y educar a las comunidades en estas zonas sobre cómo relacionarse de forma diferentes con esas instituciones. Esto requiere acercarse para poder trabajar juntos con el fin de implementar la reconciliación, coexistencia, respeto a los derechos humanos y la justicia.»

Los ciudadanos ven a los políticos en los territorios con desconfianza, acostumbrados al clientelismo de recibir algo a cambio de los votos en la elección del momento. «Se precisan, dice la misma entrevistada, escuelas de liderazgo político para que los ciudadanos elegidos entiendan su papel, los límites, el manejo de fondos y servir a esas poblaciones y trabajar juntas con ellas.»

«Hasta que esto suceda seguirá habiendo liderazgos paralelos en muchas partes. O sea, los líderes naturales de las áreas y los líderes que vienen del sistema de partidos políticos. Enfocarse en esta realidad servirá para trabajar en políticas públicas sobre desigualdad y preservar el medio ambiente.»

Se considera «particularmente interesante fomentar procesos incluyentes de desarrollo, que fortalezcan la confianza y la colaboración entre instituciones estatales y la sociedad. La participación no solo debe quedar en un terreno abstracto sino que debe permitir el involucramiento directo de los ciudadanos y las comunidades en la realización de políticas públicas.»

Un aspecto que subrayaron varias personas entrevistadas fue que las comunidades tengan capacidad de comunicación, tanto como forma de cohesión para romper su aislamiento, como para denunciar y hacer pública sus situaciones.

«Una de las condiciones para que una comunidad sea resiliente es tener voz, nos explicó un experto. Dada la *oligopolización* de los

medios de comunicación masiva en América Latina es crucial para el fortalecimiento de las comunidades y su gobernanza tener acceso a estos medios, o bien ser capaces de administrar medios propios. La experiencia mundial y regional muestra la importancia de radios comunitarias, del uso del Internet y de las redes sociales.

«La cooperación puede ayudar al desarrollo de comunidades con voz propia a través de la capacitación y equipos para la constitución de medios comunitarios de comunicación. Las relaciones —nacionales e internacionales— con los gremios y grupos de periodistas afines puede ser foco de una interesante sinergia colaborativa en la que la cooperación puede ser una tercera parte estratégica.»

VI

Cuestiones esenciales

VI.1. **Derechos e identidades**

Al discutir la cuestión de la tierra y derechos, varios entrevistados subrayaron la necesidad de que la cooperación internacional tenga en especial consideración el capítulo étnico. La implementación debe contar con la participación de las poblaciones étnicas y que se garanticen sus derechos individuales y colectivos, sus intereses y cosmovisiones, y contar con los mecanismos para su reparación y recomponer sus comunidades.¹²⁹

El Acuerdo de Paz previó el respeto a derechos reconocidos previamente, como el de la consulta previa, la protección del territorio, y sistemas de participación política que puedan incidir en políticas que afecten sus territorios ancestrales. Una experta en minorías explicó que «en zonas donde habitan afrodescendientes, indígenas y campesinas la sostenibilidad ambiental es primaria porque se piensa en el uso de la tierra de forma sostenible y para futuras generaciones.»

¹²⁹ En el censo de 2019 se reconocieron a sí mismos como indígenas 1.905.617 personas (4.4% de la población del país) pertenecientes a 103 diferentes comunidades. Por otra parte, 2.982.224 ciudadanos se reconocen de razas negra, afrocolombiana, raizal o palenquera (NARP). La población que se reconoce a sí misma como parte de alguna de estas identidades cayó un 30,8% entre 2005 y 2018, según los censos realizados en esos años. Para el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sin embargo, esto no equivale a que el número de habitantes de estas poblaciones haya disminuido, sino que cayó el autorreconocimiento. Estas cifras son discutidas por las propias comunidades. Por ejemplo, el Consejo nacional Afrocolombiano argumenta que hay 4.3 millones de afros en el país y la Organización Nacional de Indígenas de Colombia indica que las comunidades son 115 en vez de 103. Ver José Ariza Libardo, *Identidad indígena y Derecho Estatal en Colombia*, Cuadernos de Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2004. <http://www.deusto-publicaciones.es/index.php/main/libro/89/en>

Un miembro de la comunidad indígena indicó que en «el plan marco para la implementación (PMI) de los acuerdos de paz, es fundamental la cooperación internacional técnica y financiera, en este sentido el capítulo étnico, requiere de una especial atención en términos de cooperación internacional.»

Un grupo organizaciones nacionales representativas de pueblos indígenas y negros, afros, raizales y palenqueros – NARP formaron parte de la última fase de la negociación y crearon la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales.¹³⁰ Esta entidad hizo un importante ejercicio de alianzas con actores internacionales (incluyendo a congresistas afroamericanos en Estados Unidos) para que les apoyaran en sus reivindicaciones.¹³¹

El Acuerdo, basándose en un dictamen de la Corte Constitucional de 2009 acerca del impacto del conflicto armado sobre los pueblos indígenas, reconoce que éstos y otras minorías han contribuido a la construcción de la paz y al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia a causa del colonialismo, la esclavitud, la discriminación, y la desposesión de sus tierras y territorios. Así mismo, que fueron las principales víctimas del conflicto armado. En consecuencia, deben ser reparadas y protegidas para que no sufran nuevamente impacto de la guerra.¹³²

Un informe de la Fundación Paz y Reconciliación de diciembre de 2019 indica que para planificar los PDET se diseñaron los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). «En ellos los pueblos étnicos tuvieron una fuerte incidencia, explica, debido a que quince de los dieciséis PDET se encuentran en territorios predominantemente indígenas y afros, como es el caso de Pacífico Medio; Alto Patía y Norte del Cauca; Pacífico y Frontera Nariñense; y Chocó.

«Los PATR crearon múltiples expectativas en las comunidades étnicas y rurales del país, debido al anhelo de por fin contar con los bienes y servicios básicos que por décadas el Estado les adeuda. Sin embargo,

¹³⁰ Sobre la situación y las posiciones de las organizaciones afrocolombianas ante el Acuerdo de Paz ver Agenda de Paz Afrocolombiana, Consejo Nacional Afrocolombiano, 2017. http://www.afrodescolombia.org/wp-content/uploads/2017/07/Agenda_de_paz_CONPA.Final-ilovepdf-compressed.pdf (Publicado con apoyo de la USAID y la Washington Office on Latin America (WOLA).

¹³¹ Sobre la situación de la comunidad afrocolombiana ver Gimena Sánchez-Garzoli, «Ethnic Communities are the Pathway to Peace in Colombia's Abandoned Areas», *Commentary*, Washington Office on Latin America (WOLA), 31 de octubre, 2019. <https://www.wola.org/analysis/ethnic-communities-pathways-peace-colombia/>

¹³² Andrés Bermúdez Liévano, *Los debates de La Habana: una mirada desde dentro*, Institute for Integrated Transitions, Barcelona, 2018, pp. 296-299.

a dos años de la construcción de los primeros PATR la ejecución se encuentra estancada.»

El mismo informe señala que las comunidades indígenas tienen también problemas con la participación política (prevista en el punto II del Acuerdo de Paz) y las garantías de seguridad durante movilizaciones y la protesta social, por ejemplo, durante el Paro Nacional de diciembre de 2019:

«El tema de la protesta social es de especial importancia para los pueblos étnicos ya que sus movilizaciones suelen ser estigmatizadas y acusadas de estar infiltradas por grupos armados ilegales.»¹³³

Las comunidades indígenas sufren serios problemas de inseguridad. Refiriéndose a ex combatientes de las FARC de identidad indígena y afrocolombiana, la Misión de Verificación de la ONU señaló en su informe de diciembre de 2019:

«Los avances siguen siendo limitados en lo que respecta a la prestación de un apoyo específico para los excombatientes de origen étnico. Muchos viven en lugares remotos fuera de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación, y algunos han regresado a sus comunidades de origen. Los excombatientes que se han establecido en nuevos asentamientos en territorios étnicos se enfrentan a condiciones de seguridad precarias y dificultades para acceder a los servicios básicos. Por ejemplo, en Mandé (Antioquia) un grupo de 53 excombatientes del espacio territorial de capacitación y reincorporación de Vidrí, en su mayoría afrocolombianos, se exponen a riesgos de seguridad críticos en un contexto de presencia institucional muy limitada. En noviembre, la Defensoría del Pueblo informó de que los riesgos señalados en su alerta temprana de junio de 2019 en relación con los peligros para los excombatientes en esta nueva área se habían materializado según se había advertido.»¹³⁴

Durante los últimos quince años las comunidades indígenas han realizado grandes protestas anuales. En 1999 una movilización indígena consiguió que el gobierno de Andrés Pastrana firmara una serie de acuerdos económicos, sociales, culturales y humanitarios, y se creó una comisión

¹³³ Solange Bonilla Valencia, «Un balance del capítulo étnico del Acuerdo de Paz», Fundación Paz y Reconciliación, 20 de diciembre, 2019. <https://pares.com.co/2019/12/20/asi-va-la-implementacion-del-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz/>

¹³⁴ Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 26 de diciembre, 2019, p. 13. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>

mixta para el desarrollo integral de la Política Indígena del Cauca. Pero esos acuerdos no se cumplieron. En 2017 hubo nuevas manifestaciones, tomas de tierras y cortes de carretera y nuevos acuerdos. Pero, una vez más, el Estado indicó que no tenía fondos para implementarlos.

En el primer semestre de 2019 los pueblos indígenas del Cauca, asociados en el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) organizaron una *minga* (movilización o acción de trabajo o social conjunta), cuya principal demanda fue el cumplimiento de múltiples acuerdos acumulados durante más dos décadas, muchos de los cuales tienen carácter constitucional, legal y de órdenes judiciales, y por lo tanto de cumplimiento obligado.¹³⁵ Un experto y miembro de una comunidad indígena nos explica:

«En general, dichos acuerdos no se han cumplido por falta de voluntad política en la asignación de los recursos necesarios en los proyectos institucionales, pero también debido a problemas de carácter estructural, que dificultan la presencia real y efectiva de las instituciones del Estado en las regiones marginadas del país, en donde se encuentran las comunidades de los pueblos indígenas.»

En marzo de 2019 hubo un llamado de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas de los departamentos del Cauca, Huila, Caldas y Valle del Cauca, con más de 13.000 personas que hicieron parte de la *minga* como respuesta a «la crisis económica, política, social y humanitaria, y el incumplimiento de los acuerdos con las comunidades y pueblos en los territorios y/o el poco avance con ministros, viceministros y directores de entidades administrativas», expresó el CRIC en un comunicado.

Testimonios de las comunidades que se manifestaron indican que la situación se agravó debido a

«la falta de respeto y garantía de nuestros derechos humanos, que se ve agudizada por una regresiva agenda legislativa y unas políticas en torno a la paz, que, bajo el discurso de la defensa y seguridad como elementos de la equidad, pretenden profundizar el modelo económico. Y ante la profundización de la represión a la oposición política, el despojo y el saqueo de nuestros recursos naturales.»¹³⁶

¹³⁵ «Estas son las raíces de la protesta indígena que bloquea el sur», *El tiempo*, 17 de marzo, 2019. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/estas-son-las-raices-de-la-protesta-indigena-que-bloquea-el-sur-338464>

¹³⁶ «Colombia: ¿por qué protestan los indígenas del Cauca?», *LatinAmerican post*, 22 de marzo, 2019. <https://latinamericanpost.com/es/27084-colombia-por-que-protestan-los-indigenas-del-cauca>

Un entrevistado explica que durante 2019-2020 se produjeron procesos de acercamiento y diálogo entre las comunidades rurales (indígena, campesinas y afrodescendientes). Este tipo de «procesos de articulación y fortalecimiento» para deliberar y concertar planes conjuntos

«necesitan apoyo de la comunidad internacional para continuar la articulación con otros actores. Por ejemplo, consolidar un espacio comunicativo ambicioso tanto al interior de las diversas comunidades que hacen parte (estudiantes, sindicalistas, ambientalistas, indígenas, mujeres, etc.), como en la dimensión de comunicación tanto con comunidades de diferentes regiones como con la opinión pública.»

Por su parte, el experto en cuestiones indígenas afirma que

«es fundamental, el apoyo de la cooperación internacional para fortalecer la presencia y acción institucional en las regiones históricamente marginadas como la del pacífico, Amazonía, Orinoquia, Catatumbo, regiones de frontera con Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá que facilite el desarrollo con identidad y cultura de acuerdo con las características geográficas, territoriales y culturales de cada una de las comunidades y regiones.»

«En estas regiones se presentan situaciones complejas e históricas de pobreza multidimensional y de inseguridad por la presencia de actores que vulneran los derechos humanos de las comunidades. En ellas hay una alta presencia de comunidades de los pueblos indígenas y afrocolombianas, que requieren de la real y efectiva garantía de sus derechos fundamentales y colectivos al territorio, cultura y autonomía. Igualmente, un fortalecimiento del gobierno y justicia propio como una estrategia para la protección integral de los derechos a la cultura y al territorio.»

Con motivo de pandemia del Covid19, en el interior de las comunidades indígenas se declararon emergencias humanitarias. Esto obligó, explicó un representante de estas «a que se privilegiaran dos líneas. Por un lado, un sistema de monitoreo que diese cuenta sobre la situación de los 2.000.000 de indígenas. A través de este sistema se esperaba prever y visibilizar la dinámica de la pandemia.»

«Por otro, se fortaleció la capacidad de las comunidades en su soberanía alimentaria, contemplando cosechas de ciclo corto, trueque y comercialización con sectores sociales vecinos, semillas nativas y recuperación de memoria de uso del territorio como fuente alimenticia. Esto es visto como capacidad de prevención del hambre, pero también como estrategia de poderse mantener aislados en sus territorios.»

Respecto de las comunidades afrocolombianas, en los 100 municipios donde se concentra el 59% de esta identidad, el 48% de los hogares son pobres, el 59% tiene bajo rendimiento educativo, el 37% no tiene acceso a fuente de agua mejorada, y el 20% tiene al menos una persona que no sabe ni leer ni escribir. Por otro lado, el 22% de los 4,7 millones de personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras son víctimas del conflicto armado, y el 21% del total de víctimas del país provienen de esos 100 municipios.¹³⁷

La Confluencia de Organizaciones del Pueblo Negro para el Diálogo Nacional reivindicó durante las manifestaciones de 2019 la reglamentación de la Ley 70 de 1993, que reconoce a las comunidades negras una serie de derechos y, especialmente, la titulación colectiva en los territorios del Caribe que luego de 25 años de haber sido sancionada aún no se ha implementado en su totalidad.¹³⁸

VI.2. Diálogo político y mediación

«En Colombia somos muy buenos para pelear y para ver al otro como el enemigo», nos dijo una entrevistada. «Durante décadas los gobiernos y las comunidades han concluido que la única forma de relacionarse es a través de las vías de hecho y eso lo tienen claro las dos partes.»

«Por ejemplo, las comunidades indígenas saben que el gobierno no les va a cumplir con algo que haya pactado hasta que no bloqueen por una semana la carretera Panamericana. Por su lado, el gobierno sabe que tiene que instalar una mesa de diálogo o concertación en la que discuten por una semana, se comprometen con todo lo que los indígenas les piden, se levanta el bloqueo se cumplen las cosas inmediatas, les giran miles de millones de pesos, pero no hay seguimiento, no hay trabajo conjunto, no hay construcción de confianza, pasa el tiempo todos se olvidan del tema, y hasta el siguiente bloqueo.»

Debido a este ciclo de protesta y negociación que no cambia anda, considera que

«la cooperación internacional sería clave para ayudar a que entre los gobiernos y las comunidades aprendieran a relacionarse de una forma

¹³⁷ Claudia Ospina, «¿Y con el racismo en Colombia, qué?», *Semana rural*, 16 de junio, 2020.

¹³⁸ <https://convergenciagnoa.org/confluencia-de-organizaciones-del-pueblo-negro-en-el-dialogo-nacional/>

constructiva y no confrontativa como siempre ha sido. Inclusive pensar juntos. La mediación para estos casos sería muy útil- Pero es complejo, porque en Colombia la mediación no gusta.»

La complejidad y variedad de situaciones conflictivas, el extendido hábito social de resolver las disputas a través de la violencia, la falta de sistema de justicia universal, y la desconfianza de amplios sectores sociales hacia el Estado, hacen que en Colombia el diálogo y la mediación sean muy necesarias. A la vez, se trata de un Estado con un sistema hiper jurídico. Se dice irónicamente que cada vez que no se sabe resolver un problema se crea una legislación.¹³⁹

Ese peso jurídico inunda la vida pública y privada, pero opera como una herramienta de poder de los sectores con poder económico y político hacia los sectores más pobres. La capacidad de diálogo no sustituye a la justicia, pero se transforma en un instrumento de negociación entre diferentes sectores sociales, y de empoderamiento para las clases menos favorecidas.

Algunos países, especialmente Noruega, Suiza, Suecia y España, han cooperado en facilitar diálogos entre diferentes actores (gobierno, grupos armados, sociedad civil, fuerzas armadas, minorías, mujeres) durante varias décadas a través de organizaciones no gubernamentales o mediante enviados especiales formales e informales.

Una entrevistada con experiencia en este tipo de iniciativas en Colombia y otros países de la región nos dijo:

«Allí donde los gobiernos acepten dicha presencia, la cooperación internacional puede jugar un papel de mediación o moderación, creando puentes entre las instituciones del estado y las organizaciones de sociedad civil y líderes locales que han liderado las protestas. Se trataría de facilitar espacios "seguros" para el dialogo, alejados en lo posible de presiones mediáticas, analizar de manera conjunta las causas de las protestas y sus posibles respuestas, y buscar mecanismos bilaterales y sostenibles de seguimiento de los acuerdos suscritos.»

Otra entrevistada nos indicó que «capacidad de diálogo es algo que falta en todo el mundo. Poder discutir e intercambiar opiniones diversas», añadiendo que

«Es urgente fomentar una cultura de diálogo, al que distingo de mediación y negociación. Estas última son habilidades técnicas, pero

¹³⁹ Mauricio García Villegas, Introducción, en Mauricio García Villegas (Ed.), *¿Cómo mejorar Colombia? 25 Ideas para reparar el futuro*, Ariel/universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2018, p. 21.

hay que prestar atención a la cultura de conversar, dialogar, escuchar y buscar formas innovadoras de resolver diferencias, manejando sin violencia el conflicto en nuestras relaciones sociales.»

La implementación del Acuerdo de Paz de 2016 necesita de diálogos y negociaciones en diferentes espacios y niveles ya que implica al Estado, autoridades locales, sector privado, sociedad civil, excombatientes, fuerzas armadas, campesinos y minorías, entre otros sectores. Las protestas de 2019-2020 han puesto en primera línea la necesidad de negociación entre Gobierno y actores sociales. Una especialista subraya que «no hacen falta tantos talleres y cursos en diálogo y mediación para lo que ya hay capacidad en Colombia, sino ver cómo establecer “diálogos entre improbables”, conversaciones difíciles, «y bajar a las comunidades locales el diálogo y la mediación.»¹⁴⁰

Un exdiplomático indicó que, en Colombia, las protestas sociales resurgen cíclicamente. «Aunque es evidente que los acuerdos que surgen de las negociaciones para terminar las protestas no son sostenibles» se siguen manteniendo. Por otra parte, elaboró sobre la vinculación entre diálogo, derechos humanos y desarrollo:

«Estas negociaciones se usan, dice, más como mecanismos de manejo de crisis, en lugar de facilitar una transformación de los conflictos. Los acuerdos no se implementan, y en algunos casos ni son implementables. Por lo tanto, es importante apoyar esfuerzos de sensibilización y capacitación frente al diálogo, la negociación y la mediación. Luego, a través de enfoques de derechos humanos y desarrollo, la cooperación internacional puede ayudar a abordar las causas de las protestas sociales, enfatizando formas incluyentes para trabajar estos temas. Un tema particularmente importante es la gobernanza local.»

Una entrevistada lo considera «una prioridad. Pese a los enormes avances logrados en la construcción de la memoria y la generación de espacios de verdad y reconciliación, falta muchísimo trabajo.» Otro entrevistado también considera que este campo de trabajo es «fundamental en la actual situación. Enfatizando además los aspectos formativos y educativos del tema.» Fomentar «una cultura de paz (*Pacicultura*). Y que los instrumentos y experiencias creadas sean recogidas por las leyes y las normas, y no se queden en meras iniciativas puntuales.»

¹⁴⁰ Sobre el concepto de diálogos entre improbables, o sectores que han estado enfrentados durante el conflicto, ver Sergio Jaramillo, «Inclusion and the Colombia peace process: conversation with Sergio Jaramillo», en Andy Carl (Ed.), *Navigating Inclusion and Peace Processes*, *Accord* número 28, Conciliation Resources, Londres, 2019.

«En el país, en general, se está concediendo poca importancia a estos aspectos vinculados con la cultura, la educación como necesidad para abordar la construcción de la paz. Aquí hay un papel para la cooperación porque los fondos estatales en el tema son inexistentes. Y la sensibilidad hacia el tema, nula.»

Se trataría de formar en capacidad de diálogo, mediación y negociación entre actores sociales y estatales, y no-estatales; técnicas y diseño de diálogos. «Fomentar las capacidades y los mecanismos para abordar los conflictos y sus factores estructurales son clave para Colombia y la región», dice otra experta en este campo.

Ante la complejidad de los problemas en el país, dice un entrevistado con muchos años de trabajo en territorios,

«El diálogo sincero permite poner las diversas voces, intereses, necesidades en juego, encontrar puntos en común, necesidades conjuntas, y buscar soluciones innovadoras. El actual contexto de polarización hace este abordaje difícil, pero necesario. Se puede trabajar en procesos a escala *micro* (en regiones, en casos concretos) pero no se debe perder una mirada más estratégica.»

El mismo entrevistado considera que una tarea muy útil, realizada con apoyo internacional sería realizar «un mapeo de procesos de diálogo significativos en Colombia en lo *micro* (casos concretos), y también a gran escala (por ejemplo, el proceso que llevó a la Constitución de 1991). Así se podría mostrar que hay capacidad, voluntad, espacio y que son características fundamentales para abordar los problemas de fondo que tiene Colombia.»

Para algunas personas entrevistadas, especialmente locales, Colombia necesita una apuesta por un diálogo social inclusivo. La comunidad internacional tiene que continuar facilitando, diseñando (con los actores locales) y acompañando diálogos intersectoriales entre comunidades, autoridades locales y nacionales, sector empresarial, militares y otros actores, como lo muestra la experiencia de décadas pasadas.¹⁴¹ En muchos territorios, esas tareas se pueden coordinar con la Conferencia Episcopal de Colombia, a través del Secretariado Nacional de Pastoral Social, que cuenta con una extendida y profunda presencia en el país.

Un entrevistado puso énfasis en fortalecer los «diálogos sociales interculturales para prevenir y atender situaciones de conflicto.» Esta idea

¹⁴¹ Virginia M. Bouvier, «Hacia un marco integral para la construcción de la paz», en Virginia Bouvier (Ed.), *La construcción de la paz en tiempos de guerra*, Universidad Nacional del Rosario, Bogotá, 2014, p. 548.

de la prevención enlaza con perspectiva de paz sostenible del secretario general de la ONU, António Guterres.

Ante el desafío de acompañar las protestas con propuestas, otro entrevistado señaló:

«Esto requiere fomentar las capacidades de interlocución, diálogo y concertación con otros agentes sociales, institucionales y del sector privado. En Colombia la protesta —imprescindible— suele incluir una larga lista de reclamos al Estado, basados en una Constitución y una legislación bastante progresista. Pero aun cuando el Estado —en contadas ocasiones— tiene la voluntad de cumplir con sus obligaciones, la realidad es que le falta la capacidad para hacerlo. Esto alimenta una espiral de frustraciones.

«El acuerdo de paz propicia “diálogos difíciles” en la implementación, por ejemplo, en la elaboración y ejecución de los PDET. Por ejemplo, el gobierno del País Vasco ya juega un papel de liderazgo en aspectos como la articulación de víctimas en el exterior, en el marco del trabajo de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. En esta línea puede seguir apoyando iniciativas —en Colombia y en Europa— que requieran del trabajo coordinado “entre diferentes”.»

Una entrevistada sugirió que no siempre se debe considerar que el diálogo político se fomente «desde fuera» de forma neutral. Hay actores locales con mucha capacidad y experiencia.

«El papel de los «mediadores internos» está poco valorado y en ocasiones ellos ofrecen un valor que los de fuera no tienen. Por ejemplo, contactos, confianza y posibilidades de actuar donde otros no pueden hacerlo. La pandemia del Covid19 ha mostrado lo que ocurre, también, cuando los internacionales se tienen que retirar.»

«Igualmente, la comunidad internacional puede fortalecer a estos mediadores internos para que estén preparados para actuar en situaciones de violencia compleja, por ejemplo, entre comunidades y grupos criminales.¹⁴²

Naciones Unidas tiene la capacidad directa e indirecta para facilitar diálogos. Antes y durante la etapa de negociación del acuerdo de La Habana, esta organización facilitó la realización de consultas con la sociedad civil, que sirvieron para canalizar miles de mensajes y propuestas a los negociadores.

¹⁴² Sobre la negociación como forma de supervivencia que deben llevar a cabo individuos, especialmente mujeres, ante grupos armados y el Estado ver Julieta Lemaitre Ripoll, *El estado siempre llega tarde*, Siglo XXI, Bogotá, 2019, pp. 42-56.

Entre 2014 y 2014 el PNUD, junto con otras agencias, en colaboración con diversos ministerios y con el apoyo de la cooperación sueca y española, llevó a cabo el programa Art-Redes centrado en diálogos e inclusión de comunidades alrededor de cuestiones de prevención y transformación de conflictos, promoción de una cultura de paz, justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos, gobernanza, democracia local y construcción de paz, y desarrollo socioeconómico sostenible.¹⁴³

Una cuestión que emerge cuando se habla de diálogo en Colombia es la negociación frustrada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El Acuerdo de Paz con las FARC generó la expectativa que le siguiese otro con esta organización. Varios países, especialmente Noruega, Suiza y Alemania, han tenido o tienen iniciativas orientadas a sostener los diálogos y que se transformen en negociaciones.

Pero los diálogos que estaba en marcha en Quito, con el apoyo de Noruega y Cuba, se rompieron en enero de 2019 cuando el ELN llevó a cabo un atentado contra la Academia de Policía en Bogotá. Desde entonces, el gobierno del presidente Duque se ha negado a continuar los contactos a la vez que ha solicitado a Cuba que extradite a los dirigentes del ELN que están en ese país. Cuba y Noruega firmaron memorándums con el gobierno de Santos indicando que si se cortaban los diálogos esos dirigentes tendrían el tiempo suficiente para volver a Colombia. Los gobiernos de los dos Estados se han negado a anular esos memorándums que, a la vez, el gobierno colombiano no reconoce.

Un entrevistado indicó:

«la decisión del gobierno de Duque de romper las negociaciones que el gobierno anterior había establecido con ese grupo insurgente afecta de manera negativa las posibilidades de superar el conflicto armado mediante la salida negociada. Si bien las posibilidades de reabrir las negociaciones en el corto plazo son escasas, es indudable que tarde o temprano se hará necesario retomar la agenda pactada el 30 de marzo de 2016 que destaca la participación de la sociedad, no sólo como el primer punto del temario sino como componente central del proceso. Es así como, la participación de las organizaciones

¹⁴³ Programa Art-Redes, UNDP, Nueva York. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/programa-art-redes0.html> Ver Denise Cook and Jared Kotler, «Colombia: Building Peace from the Ground Up», *DPA Politically Speaking*, United Nations, 2 de diciembre, 2016. https://dppa.un.org/sites/default/files/endyearpub_241216.pdf; y Renata Segura y Delphine Mechoulan, «Made in Havana: How Colombia and the FARC Decided to End the War» International Peace Institute, Nueva York, febrero 2017. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/02/IPI-Rpt-Made-in-Havana.pdf>

sociales populares es fundamental tanto en la implementación del Acuerdo Final con FARC como en la construcción de un eventual proceso con el ELN.»

Por su parte, otro entrevistado con larga experiencia en negociaciones indicó que «está pendiente la construcción de una ruta que de salida al conflicto con el ELN.»

«Allí hay un componente humanitario y otro político. La comunidad internacional puede jugar un papel importante en la creación de espacios de dialogo sobre la problemática humanitaria y la aplicación de sus principios. De igual manera se trata de fortalecer el dialogo en las regiones y con sectores que puedan estar bajo control o en relación con el ELN.»

Y una académica que participó en los diálogos de Quito considera que

«la ayuda a organizaciones sociales que han tratado de impulsar la participación de la sociedad (que vertebró la agenda negociadora de paz con el ELN) es fundamental. Muchas de ellas colaboraron con la delegación del Gobierno a construir propuestas realistas que podrían ser retomadas para que un nuevo intento parta de los acumulados que dejó la fase pública en 2017 y 2018. De este modo, se podría avanzar más rápido, en lugar de volver a acordar una agenda que como la vez anterior puede consumir la mayor cantidad de tiempo (2012-2016).»

Una entrevistada con experiencia en trabajo con comunidades locales apuntó que la cooperación internacional tiende a fortalecer y apoyar a la sociedad civil, algo que le parece positivo. Pero en el caso de Colombia, dice

«lo que yo he visto son unas comunidades muy sólidas en términos organizativos, en conocimiento de la norma, de los compromisos y de las técnicas y estrategias de negociación. En cambio, por el otro lado hay unas autoridades civiles completamente débiles, inexpertas, sin conocimiento, sin articulación, sin estrategia, improvisando y apagando incendios solo cuando se ve venir el fuego.

«Si la cooperación internacional quiere innovar podría trabajar en los ámbitos urbano y rural y en este último con dos aproximaciones. La primera, convencer al Gobierno y a las comunidades sobre la necesidad de abordar los temas de una forma diferente y no verse como enemigos sino como socios. Desarrollar un programa para aprender a relacionarse de forma constructiva. La segunda, hacer un convenio con dife-

rentes ministerios, sobre todo los de Interior, Justicia, Minas y Defensa, para generar capacidad al interior de las entidades sobre cómo abordar problemas de forma constructiva e inclusive aprender a negociar de manera que, si se comprometen con algo, lo cumplan y no accedan a cosas que no van a cumplir solo para salir de la emergencia.»

VI.3. Derechos humanos, asistencia y protección

Los derechos humanos son un tema central para la comunidad internacional en Colombia. Las violaciones de estos derechos fueron de extrema gravedad durante las décadas de guerra en el país.¹⁴⁴ Colombia es un estado democrático con un sistema judicial sofisticado, que cuenta con cuerpos de seguridad profesionalmente equipados, formados con asistencia internacional, y con un poderoso aparato de inteligencia. Pese a ello, las violaciones de derechos humanos, y los asesinatos selectivos y sistemáticos de líderes sociales (analizados en sección anterior sobre violencia y la cuestión de la tierra) continúan siendo un serio problema.¹⁴⁵

Una entrevistada comentó que

«si los cooperantes internacionales fueran a consultar con las mismas comunidades afectadas por violaciones de sus derechos humanos, evidentemente dirían que es el Estado quien debe protegerlos, pero si no lo hace, lo prioritario debe ser acompañarlas en el desarrollo de medidas más eficaces de prevención y protección.»

Otro experto indicó que en épocas de auge del populismo no debe darse el cumplimiento de estos derechos como un hecho consumado, sino que debe haber una defensa activa de los mismos, poniendo énfasis en la educación sobre ellos. Más aún, la comunidad internacional debe insistir al Gobierno colombiano que se cumplan las garantías de seguridad para todos los ciudadanos, en especial aquellos que son víctimas de violencia selectiva.

Un entrevistado señaló que, desafortunadamente, «las “viejas” concepciones de los Derechos Humanos, incluso los de primera generación, siguen siendo básicas en Colombia.» A ellas les añadiría, expresó,

¹⁴⁴ CHCV, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Bogotá, febrero, 2015. http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

¹⁴⁵ *Colombia, events of 2019*, Human Rights Watch, New York, 2020. <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/colombia>

«la protección de defensoras y defensores de Derechos Humanos y líderes sociales, la necesidad de la educación para la paz y los derechos, y temas de género, no solo la lucha contra la violencia basada en género, sino de un modo más general la incorporación de enfoque de género en todas las políticas públicas y, por supuesto, en la cooperación.»

Otra entrevistada dice que

«hemos avanzado en nuestro entendimiento de lo que son los derechos humanos, sobre todo gracias a los movimientos feministas, anti racistas e indígenas. Debemos seguir reivindicando los derechos humanos individuales, al mismo tiempo que se reconoce los derechos colectivos y las diferencias que existen dentro del concepto universal "humano". Se abre el debate sobre qué tipo de (des) igualdad entre individuos es tolerable para que todos/as disfruten de oportunidades y pueden traducir sus capacidades en caminos reales y materiales, con mirada a la sustentabilidad ambiental.»

La violencia ha cambiado radicalmente en el país cuando se compara con décadas pasadas, pero tiene ahora formas diferentes. Primero, afecta menos a los políticos y a las clases ricas y medias. Segundo, es mucho más selectiva, dirigida especialmente contra activistas sociales. Al mismo tiempo, se mantienen variables muy serias, como la incorporación de jóvenes (especialmente hombres) a las filas de las organizaciones armadas criminales. Un estudio señala que probablemente la violencia de bandas criminales se incrementa en el país debido a los vínculos con las economías ilícitas y las redes criminales, especialmente en las ciudades donde miles de jóvenes viven en la marginalidad, la desorganización y expuestos a la violencia.¹⁴⁶

El informe del Defensor del Pueblo de abril de 2019 señaló una serie de preocupaciones.

Primero, los «escenarios de la confrontación armada, la recomposición de los controles territoriales y el ingreso de nuevos actores violentos en disputa por economías ilegales y corredores estratégicos de movilidad» en territorios que abandonó las FARC «y los atentados contra líderes sociales.»

Segundo, la corrupción en la vida institucional.

Tercero, «las graves afectaciones a los derechos colectivos y ambientales por efecto de los impactos socioambientales ocasionados por

¹⁴⁶ Katie Kerr, «Assessing Gang Risks in Post-War Environments: The Case of Colombia», *Stability: International Journal of Security and Development*, volumen 9 número 1, 2 de abril, 2020, p. 5. p. 5 <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.720/>

las economías ilegales, especialmente, los cultivos ilícitos y la minería ilegal de oro y coltán, la deforestación, los atentados contra los oleoductos y los grandes proyectos de infraestructura y minero-energéticos.»

Cuarto, «los vacíos en la gestión pública institucional se traducen en la falta de acceso a derechos fundamentales para los migrantes, además de numerosas barreras originadas por los problemas de coordinación de los entes responsables.»¹⁴⁷

La protección de líderes es tema recurrente entre las personas entrevistadas, pidiendo respaldo internacional y darles una voz permanente a defensores de Derechos Humanos para su protección a través de «espacio, seguridad, acompañamiento, y capacidades a los actores en los países receptores.» Un experto indicó:

«La asistencia más eficaz en materia de derechos humanos se dirige a instituciones y grupos que buscan reducir la impunidad: investigadores y fiscales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y periodistas de investigación. Estos actores necesitan un acompañamiento de alto perfil y demostraciones públicas regulares de apoyo y recursos. La capacitación en derechos humanos es útil pero menos importante que la capacidad para aquellos que luchan para reducir la impunidad: mejorar la probabilidad de que el abuso sea castigado es primordial. Si se sustituye "anticorrupción" por "derechos humanos" en este párrafo, la conclusión es exactamente idéntica.»

Vinculada con la protección, es importante la forma en que comunidades se organizan para autoprotegerse y sobrevivir en el medio de conflictos armados. Hasta hace pocos años los análisis sobre conflictos armados y guerras civiles se centraban en las características del Estado y las organizaciones armadas. La sociedad civil era tratada como víctima pasiva. Sin embargo, un creciente número de estudios basados en experiencia en el terreno en diferentes países, incluyendo a Colombia, analizan las diferentes formas en que las comunidades pueden tener autonomía suficiente para manejar la relación con grupos armados no estatales.¹⁴⁸

Al analizar una serie de experiencias en Colombia, Oliver Kaplan afirma que «(L)a cooperación y organización social es clave para ayu-

¹⁴⁷ XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, Defensoría del Pueblo, Bogotá, julio 2019. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>

¹⁴⁸ Maia Hallward, Juan Masullo & Cécile Mouly, Civil Resistance in Armed Conflict: Leveraging Nonviolent Action to Navigate War, Oppose Violence and Confront Oppression, *Journal of Peacebuilding & Development*, Noviembre 2017.

dar a los civiles a superar el miedo, gestionar sus propias comunidades con el fin de manejar la presión de los grupos armados de una forma tolerable.»¹⁴⁹

Cuando un grupo cuenta con «cohesión social» tiene posibilidades de «superar el miedo, romper la “ley del silencio” e implementar estrategias colectivas de protección.» La cooperación internacional interesada en protección podría analizar, promocionar y apoyar este tipo de experiencias.

Varias de las personas entrevistadas subrayaron el importante papel de Naciones Unidas en relación con los Derechos Humanos. Cuando en marzo de 2020 la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU (OACDH) presentó su informe anual sobre Colombia, recibió duras críticas por parte del Gobierno, en particular sobre la cuestión de los asesinatos de líderes sociales, y por haber sugerido que la policía cese de estar militarizada y sea supervisada por el Ministerio del Interior. El presidente Duque señaló que la ONU estaba «interferiendo en la soberanía nacional.»

El jurista Rodrigo Uprimny respondió que

«(L)a Carta de la ONU estableció (en 1948) que todos los Estados deben colaborar en el respeto de los derechos humanos, que dejaron de pertenecer a la soberanía de los Estados y se convirtieron en un tema de derecho internacional. Posteriormente, los propios Estados crearon instituciones para promover y proteger los derechos humanos, como la propia OACNUDH. Cuando uno de esos órganos internacionales se pronuncia sobre los derechos humanos en un Estado y le formula recomendaciones, no está entonces infringiendo la soberanía de ese Estado, sino que está ejerciendo una función que le ha sido encomendada por el derecho internacional.»¹⁵⁰

La tensión entre el Gobierno y la OACDH se repite cíclicamente. En 2020 fue más fuerte porque en este año correspondía renegociar con el Gobierno el mandato y la permanencia de la OACDH en Colombia. El Gobierno intentó recortar el mandato (que proviene de la Asamblea General) limitando su trabajo sólo a «asesoría técnica.» Esta preeminencia del Estado sobre las normas internacionales se transforma en un obstáculo para la Oficina.

¹⁴⁹ Oliver Kaplan, *Resisting War. How Communities Protect Themselves*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 3-5.

¹⁵⁰ Rodrigo Uprimny, «Duque, la ONU y los derechos humanos», *El espectador*, 20 de marzo, 2020. <https://www.elespectador.com/opinion/duque-la-onu-y-los-derechos-humanos-columna-907028>

Los ataques y restricciones al sistema multilateral se observan en numerosos países del sistema internacional. Los Estados sólo aceptan la observación internacional en materia de la vigencia de los derechos humanos en sus territorios si lo autorizan expresamente. Depende de cada Estado que los comités de los tratados adquieran competencia para recibir informes, quejas y emitir recomendaciones. El Gobierno de Duque está siguiendo esta tendencia mundial. El Estado ratifica los tratados y sólo acepta que entren relatores especiales, grupos de trabajo, y misiones si los invitan. Por ejemplo, las visitas a Colombia de Michel Forst, Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, y sus informes, generaron duras reacciones del Gobierno.¹⁵¹

Un entrevistado explica que

«luego de varias décadas de políticas internas en favor de la incorporación efectiva del enfoque de derechos humanos como la esencia del trabajo de todas las agencias, fondos y programas de la ONU, se está pasando a políticas que relegan estos derechos a un segundo plano.»

En 2019 se negoció en Colombia el marco de trabajo en el que el Sistema de Naciones Unidas cooperará con el Gobierno. El Gobierno fijó tres pilares de trabajo: reincorporación de ex combatientes de las FARC, erradicación de cultivos ilícitos, y la inmigración venezolana. Temas vinculados al Acuerdo de Paz y Derechos Humanos quedaron fuera. El componente de estos Derechos tampoco estuvo presente en el mandato de la Misión de Verificación de la ONU sobre el Acuerdo de Paz, en ese caso por un pacto no escrito entre el Gobierno de Santos y el secretariado general de la ONU.

El mismo entrevistado explica que

«la negociación y el resultado del nuevo marco de cooperación de la ONU en Colombia es un ejemplo de la nueva visión que entrega al Gobierno la decisión de los temas en que trabajará la ONU, marginando el análisis de la propia ONU (denominados *Country Conflict Analysis* o CCA) y sus obligaciones internacionales.»

¹⁵¹ Visita a Colombia – Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (A/HRC/43/51/Add.1), Consejo de Derechos Humanos, 26 de diciembre, 2019. <https://reliefweb.int/report/colombia/visita-colombia-informe-del-relator-especial-sobre-la-situacion-de-los-defensores-de>; «Dura crítica del Gobierno a informe del relator de ONU: Muestra muertes sin verificar», RCN Radio, 4 de marzo, 2020. <https://www.rcnradio.com/politica/dura-critica-del-gobierno-informe-del-relator-de-onu-muestra-muertes-sin-verificar>

En las respuestas a las entrevistas para este trabajo se subrayó la necesidad de que la cooperación internacional refuerce política y financieramente el aparato institucional de Derechos Humanos de la ONU, y que apoye concretamente el trabajo de su Oficina en Colombia. Un entrevistado comenta que además de su labor de observación y denuncia (y para ello precisa personal en el terreno),

«la Oficina también asesora al Estado para cumplir con sus obligaciones multilaterales, y sirve para que otras agencias de la Organización incorporen el enfoque de derechos humanos en sus programas. Por ello, es esencial que la estrategia de la cooperación internacional busque su fortalecimiento. La posibilidad de disponer de personal permanente en los territorios es un gran valor añadido para cualquier acción, pues permite disponer de información y análisis de necesidades, actores e impactos de manera directa, en una atmósfera de confianza de personas y comunidades.»

Otro entrevistado señaló «la necesidad de que todas las políticas públicas y de cooperación sigan un enfoque basado en derechos humanos y que la cooperación internacional tenga un papel en su supervisión. Pero no esto no se debe hacer del modo prescriptivo que algunas agencias adoptan sino más colaborativo y al mismo tiempo exigiendo rendición de cuentas.»

Varias personas entrevistadas coincidieron en la necesidad de vincular derechos humanos con cambio climático y desigualdad, y sensibilizar tanto a los portadores de derechos como a las instituciones. También se subrayó la importancia de incorporar como cuestión transversal la situación de la juventud, afectada por desigualdad educativa, violencia social, intrafamiliar y sexual. En otro ámbito, se indicó la importancia de promover el diálogo con el sector privado acerca de las conductas empresariales en el respeto de los Derechos Humanos y el uso sostenible de recursos naturales.

VI.4. **La crisis humanitaria no ha terminado**

A partir de la firma del Acuerdo de Paz en 2016 descendió el interés de la cooperación internacional, especialmente oficial, por cuestiones humanitarias. Estas fueron foco de atención durante décadas debido a que el desplazamiento interno fue una de las consecuencias más graves del conflicto armado. En 2013 Colombia tenía el mayor número alto de desplazados interiores del sistema internacional, con una estimación de

5.7 millones de personas, lo que suponía el 19% del total mundial, y uno de los mayores en la relación número de población y desplazados.

Los desplazamientos comenzaron a incrementarse y se mantuvieron casi constantes desde principios de los 1980 de forma lineal, o sea, que una vez desplazadas las personas, y sus descendientes, se mantienen en esa situación. En Colombia no hubo ni hay una crisis de desplazados, sino que ha sido un movimiento y situación permanente a lo largo de los años.¹⁵²

Un ejemplo de la falta de atención a la cuestión humanitaria fue el anuncio del cierre de OCHA (Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas) en Colombia en 2017. Aunque no se concretó, este cuerpo de la ONU perdió casi todo su personal. Pero los problemas humanitarios no acabaron. Al contrario, aumentaron en 2018 debido a la violencia generada por las confrontaciones entre grupos armados, y entre ellos y el Estado, en diversos territorios. Se produjo un 89% de aumento de desplazamientos forzados por violencia armada y el número de personas afectadas alcanzó los 9 millones. Además, 360.000 colombianos buscaron refugio en países vecinos.¹⁵³

Dejando de lado el habitual lenguaje diplomático que se maneja en Naciones Unidas, OCHA Colombia abre su página web con este anuncio:

«OCHA tiene en Colombia una oficina nacional para trabajar en su contexto humanitario específico. OCHA mantiene esta oficina debido a la crisis humanitaria «olvidada» en este país, donde los graves desafíos humanitarios se ven agravados por la falta de financiación.»¹⁵⁴

Colombia es un ejemplo de la complejidad que enfrenta la acción humanitaria debido a la multiplicidad de actores armados e intereses y varias formas de violencia, las especiales características de un Estado que no controla todo el territorio, diferentes identidades, la destrucción ambiental vinculada a catástrofes naturales, los desplazamientos interiores y la migración venezolana, entre otros factores.¹⁵⁵ A esto se suma la presencia de múltiples grupos armados, con jerarquías difusas, frag-

¹⁵² James M Shultz *et al.*, «Internal displacement in Colombia Fifteen distinguishing features», *Disaster Health*, volumen 2 número 1, enero-marzo 2014, pp. 13-24.

¹⁵³ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *Colombia*, 19 de diciembre, 2019. https://ec.europa.eu/echo/where/latin-america-caribbean/colombia_en

¹⁵⁴ <https://www.unocha.org/colombia/sobre-colombia>

¹⁵⁵ Sobre los desafíos que enfrenta la acción humanitaria a nivel global ver «Un sistema humanitario en transformación. Retos tras la Cumbre Humanitaria Mundial», Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, Hegoa e Instituto de Estudios sobre

mentaciones, disputas y alianzas entre ellas que dificultan la rendición de cuentas acerca del incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH).¹⁵⁶

Un entrevistado, experto en cuestiones humanitarias, indicó:

«Dado que todos los estados de América Latina y el Caribe han adoptado los ODS y la Agenda 2030 como referencia, la cooperación debería articularse en torno a esos ejes, al igual que sobre la Declaración de París, Monterrey y el resto de los acuerdos en esta materia. En otros ámbitos como los desplazamientos y cuestiones humanitarias (escasamente abordadas en los ODS), hay que tratarlos desde perspectivas convencionalmente aceptadas internacionalmente: Derecho Internacional Humanitario, el régimen internacional sobre asilo, refugio y desplazados interiores, entre otros, que tienen plasmaciones originales y propias en la región.»

Así mismo, cuestionó la forma en que se trata el nexo humanitario, desarrollo y paz:

«El enfoque que se da al nexo por la mayor parte de las instituciones donantes está haciendo olvidar la realidad en algunas regiones donde continúan las violaciones de derechos y las necesidades básicas siguen sin ser cubiertas. En ellas, lo humanitario, sobre todo la protección, sigue siendo fundamental. La actual visión del nexo, que le dan casi todas las agencias, es muy lineal porque subordina lo humanitario a otras agendas y sigue una lógica con supuestos resultados positivos que es poco útil en situaciones complejas y con una gran diversidad regional.»¹⁵⁷

En el campo de la seguridad alimentaria, un experto indicó que «la experiencia de la actual pandemia muestra que es una cuestión esencial. A los temas de seguridad alimentaria se les debe dar más importancia en cualquier enfoque.» Según la FAO:

Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH), Vitoria, 2017. https://iecah.org/images/Doc_TrabajoAH1_Un_sistema_humanitario_en_transformaci%C3%B3n.pdf

¹⁵⁶ Ver Comité Internacional de la Cruz Roja. «Derecho y conflicto armado en Colombia». <https://www.icrc.org/es/dih-derecho-guerra-y-violencia-en-colombia-conflicto-armado>

¹⁵⁷ «El concepto de “nexo de desarrollo humanitario” o “nexo de desarrollo humanitario y de paz” se centra en el trabajo necesario para abordar de manera coherente la vulnerabilidad de las personas antes, durante y trabajo necesario para abordar de manera coherente la vulnerabilidad de las personas antes, durante y después de las crisis. Ver Oxfam, «The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What does it mean for multi-mandated organizations?», Reliefweb, 26 de junio, 2019. <https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-development-peace-nexus-what-does-it-mean-multi-mandated-organizations>

«El hambre (en Colombia) ha cedido de manera importante en la última década, dado que pasó de afectar a 4,2 millones de personas (9,7%) en el periodo 2004 —2006, a ser padecida por 2,4 millones de personas (4,8%) en el trienio 2016— 2018. De igual forma, el país redujo una de las manifestaciones del “hambre oculta” como lo es la anemia.»¹⁵⁸

Una entrevistada enfatizó la necesidad de prestar especial atención a proyectos productivos que promuevan la seguridad alimentaria, coordinados por las mujeres cabeza de familia. Las experiencias que se han hecho en esta dirección han resultado muy positivas e inmediatas. Otra entrevistada enfatizó que es necesario prestar especial atención al impacto ambiental en la seguridad alimentaria. Como está ocurriendo en otros países del Sur la destrucción del medio ambiente y el cambio climático tiene un serio efecto sobre las capacidades de subsistencia de amplios sectores de población.

VI.5. La migración venezolana

La cuestión humanitaria se ha agudizado en Colombia debido al flujo de emigrantes y refugiados, y emigrantes colombianos retornados, provenientes de Venezuela desde 2017. Un informe de OCHA dice

«En 2020, al menos 8,5 millones de personas necesitan algún tipo de asistencia humanitaria para ser atendidas. De este total, cerca de 5,1 millones presentan necesidades humanitarias intersectoriales por el impacto de la situación interna, distribuidas en al menos 1.080 municipios incluyendo Bogotá. Como parte de la situación interna, 3,5 millones de personas corresponde a la proyección de afectados por causas diferentes al desplazamiento forzado, 1,1 millones de personas necesitadas son miembros de las comunidades de acogida, y más de 530.000 personas son desplazados internos. Para el caso de las personas refugiadas y migrantes, la proyección estima que, cerca de 3,5 millones hacen parte de estos perfiles.»¹⁵⁹

¹⁵⁸ «Aunque en Colombia se reduce, el hambre aumenta en el mundo: informe ONU sobre hambre y malnutrición», Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Bogotá, 15 de julio, 2019. <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1202301/>

¹⁵⁹ Colombia Panorama de las Necesidades Humanitarias 2020 (Febrero 2020), Reliefweb, <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-panorama-de-las-necesidades-humanitarias-2020-febrero-2020>

Un entrevistado enfatizó que

«el drama del desplazamiento desde Venezuela ha ocultado la continuidad de la gravedad de la situación del desplazamiento forzado dentro del país. El tema es crucial. En cualquier caso, hay que enfatizar el enfoque de derechos y la protección de esos colectivos (reconocimiento de su estatus) y no solo el aspecto laboral.»

Sobre la misma cuestión, otra entrevistada dijo que «se debería de exigir el desarrollo de análisis conjuntos con el fin de que la acción humanitaria, los planes de desarrollo y la cooperación se complementen.»

Diversas personas entrevistadas subrayaron los desafíos que plantea la migración venezolana. En general, hubo acuerdo en que la cooperación debería contribuir apoyando la organización y empoderamiento de los migrantes, tanto social como económico, apoyando sus organizaciones y sus iniciativas.

Una entrevistada señaló el problema que la presencia masiva de mano de obra venezolana en un mercado altamente informal como el colombiano ha tenido como consecuencia una mayor explotación (pagar menos por más trabajo en malas condiciones). Para estas y otras cuestiones se indicó la importancia de la conferencia de donantes que se realizó en mayo de 2020 en España.

Se consideró importante

1. «apoyar el desarrollo de políticas de distribución voluntaria de personas refugiadas y migrantes por el territorio (ahora se concentran en lugares fronterizos y algunas ciudades) apoyadas por inyecciones de capital tanto para bienes públicos como en forma de incentivos privados para fomentar la movilidad.
2. Financiar programas de formación profesional que mejoren la educación no sólo de los refugiados y migrantes sino sobre todo de la población desplazada (con menor educación que la venezolana) para facilitar su acceso al mercado laboral.
3. Impulsar y apoyar financiera y técnicamente a organizaciones de carácter subregional o nacional de migrantes de Venezuela, colombianos que retornaron, o que atienden ese éxodo poblacional, para ayudar a regularizar su situación, permisos y documentos, gestionar sus demandas de empleo o de creación de pequeña empresa; y organizar bases de datos.
4. Contrarrestar la xenofobia y generar estrategias de largo plazo en favor de su positiva inserción en Colombia.»

Una cuestión clave para prevenir la xenofobia es contar con proyectos productivos enfocados en migrantes de Venezuela y que beneficien a las comunidades receptoras. «Tenemos que evitar fenómenos de guerra entre los pobres, que al final sólo sirven a los grupos criminales y que pueden radicalizar y generar situaciones todavía más difíciles de las que hay», nos dice un entrevistado. «Frente a esto las intervenciones más apropiadas consisten en facilitar la integración en las comunidades locales (participación en la vida común, utilización de las capacidades de los migrantes) y la creación de empleo. Así mismo, apoyo a formas locales de solidaridad.»

Pero todo paso sobre la migración debe hacerse en el marco y «bajo la perspectiva de Derechos Humanos y de integración. La población con vocación de residencia en nuestro país requiere no solo atención humanitaria sino mecanismos para establecerse aquí», afirmó un representante de la Iglesia Católica.

Otro experto explicó que la acción humanitaria ligada a los inmigrantes venezolanos «probablemente requiera una asistencia de emergencia no muy susceptible de conectarse a objetivos más amplios de paz y desarrollo.»

«Sin embargo, otras actuaciones pueden vincular los ámbitos humanitarios, desarrollo y paz. La clave es afrontar la reducción de la vulnerabilidad con una perspectiva de refuerzo de las capacidades locales (organización, capacitación, activación de recursos sociales y materiales propios). La cooperación debería servir como catalizadora de procesos de encuentro entre sectores enfrentados en el conflicto o de diverso origen identitario, de forma que se sienten bases para el desarrollo y reconciliación.»

VI.6. Medio ambiente ¿Un pacto verde para Colombia?

El cambio climático, los modelos económicos que lo promueven y sus alternativas, es uno de los debates políticos y económicos más importantes actualmente a nivel global.¹⁶⁰ Las discusiones sobre los planes verdes (*green deals*) han pasado desde la sociedad civil a las esferas del poder político, las políticas públicas y el sector privado. Así lo muestra la

¹⁶⁰ Víctor Resco de Dios y Agustín Rubio Sánchez, «Un pacto por el cambio climático: ¿utopía o posibilidad?», *The conversation*, 10 de octubre, 2019. <https://theconversation.com/un-pacto-por-el-cambio-climatico-utopia-o-posibilidad-124659> ; Anna Pettifor, *The case for a Green New Deal*, Verson Books, Londres, 2019.

adopción de este tipo de planes por parte del Partido Demócrata en Estados Unidos y en las instituciones de la Unión Europea.¹⁶¹

Una entrevistada marcó las pautas para Colombia:

«Debemos generar un debate sobre modelos económicos y cambio climático. Cómo asegurar que el modelo no es impuesto por los intereses de los poderosos, justificados en nombre de un modelo de consumo que ya sabemos que no es sustentable. Todos los temas de paz, desarrollo y derechos humanos, al igual que crimen organizado, tienen relación con el reto de promover modelos económicos sustentables al mismo tiempo que estén al servicio del bienestar de todas las poblaciones.»

Una serie de países cooperan con Colombia en planes de protección ambiental (la lucha contra la deforestación y el cambio climático, la conservación de nuestra biodiversidad y el desarrollo sostenible), particularmente Noruega, Alemania, Suecia, Suiza y el Reino Unido, además de la Unión Europea, Naciones Unidas y la banca multilateral.¹⁶² Euskadi cuenta también con un programa de cooperación sobre este tema.¹⁶³

La inmensa y diversa riqueza natural del país es explotada con escasos controles por parte del Estado y por sectores legales e ilegales. Ante la crisis global del medioambiente, el creciente agotamiento de recursos naturales y la mayor demanda de ellos, Colombia se encuentra en un complejo lugar en el presente y futuro.

Por su parte, el conflicto armado está profundamente vinculado a los recursos naturales: violencia por la propiedad de la tierra, cultivos ilícitos, minería, control y atentados contra oleoductos y madera. El último paso del crimen organizado es el creciente tráfico flora y fauna.¹⁶⁴

¹⁶¹ Un Pacto Verde Europeo, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

¹⁶² <https://euroclimaplus.org/colombia>; «MinAmbiente ha logrado gestionar más de 158 millones de dólares de cooperación internacional para la protección de nuestros recursos naturales», Presidencia de la República, Bogotá, 15 de noviembre, 2019. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/MinAmbiente-logrado-gestionar-mas-158-millones-dolares-cooperacion-internacional-para-proteccion-nuestros-recursos-191115.aspx>

¹⁶³ Gobierno Vasco y ACLIMA presentan en Colombia sus programas sobre cambio climático, economía circular y gestión del agua, 2 de junio, 2018. <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2018/gobierno-vasco-y-aclima-presentan-en-colombia-sus-programas-sobre-cambio-climatico-economia-circular-y-gestion-del-agua/>

¹⁶⁴ Laura Fernández Roldán, «Principales problemas ambientales de Colombia», *Ecología verde*, 30 de julio, 2019. <https://www.ecologiaverde.com/principales-problemas-ambientales-en-colombia-2128.html>; «Colombia, victim of lucrative exotic animal smuggling» Claudia Polanco Yermanos, Agencia EFE, Bogotá, 19 de Agosto, 2019. <https://www.efe.com/efe/english/world/colombia-victim-of-lucrative-exotic-animal-smuggling/50000262-4045897#>

Colombia está situada en el medio del debate actual sobre la relación entre cambio climático y conflictos armados.¹⁶⁵

El informe 2019 de la OECD sobre Colombia explica que «los avances en la disminución de la deforestación se estancaron durante 2016 y 2017, aunque en 2018 hubo algunas mejoras. En parte, este aumento es una consecuencia involuntaria del proceso de paz, ya que la presencia gubernamental en territorios previamente controlados por las FARC sigue siendo escasa. La minería ilegal y la producción de coca han aumentado en estas zonas, antes inaccesibles, lo que agrava las amenazas para la biodiversidad.»¹⁶⁶

Una experta de las dinámicas en los territorios nos indicó:

«Cincuenta años de conflicto han devastado el medio ambiente, sobre todo en aquellas áreas donde se instaló el narcotráfico, donde se fumigó indiscriminadamente, se instalaron y destruyeron oleoductos, o se establecieron megaempresas internacionales de monocultivos o de minería (oro, esmeraldas, petróleo, carbón) que dañaron vías acuáticas, páramos de alta montaña, tierras de cultivo y núcleos familiares locales, estableciendo relaciones perversas con grupos armados y redes criminales. Es necesario observar la destrucción del medio ambiente, la biodiversidad y los tejidos sociales en áreas remotas donde se está haciendo explotación minera de coltán. Aquellas empresas multinacionales que encontraron obstáculos para extraer coltán en África por controles multilaterales similares contra los “*blood diamonds*”, ahora extraen y devastan en Colombia, con menor o nulo monitoreo internacional.»

Los desafíos para el ecosistema se encuentran en esta falta de control de la minería legal, y en la deforestación, el uso de mercurio en la minería ilegal, la contaminación de los recursos hídricos por uso de plástico y basura, la mala calidad del aire en las ciudades y la contaminación por residuos. La minería ilegal contamina vías fluviales y el agua potable

¹⁶⁵ Devon Ryan, «Stanford-led study investigates how much climate change affects the risk of armed conflict», *Stanford News*, 12 de junio, 2019. <https://news.stanford.edu/2019/06/12/climate-change-cause-armed-conflict/>; Sebastián Lema, «¿Cuál es la relación entre cambio climático, paz y deforestación en Colombia?», *Semana Sostenible*, 15 de julio, 2019. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/cual-es-la-relacion-entre-cambio-climatico-paz-y-deforestacion-en-colombia/44862> Neus Palau, «La creciente crisis climática aumentará los conflictos armados», *La Vanguardia*, 13 de junio, 2019. <https://www.lavanguardia.com/natural/cambio-climatico/20190613/462850869407/crisis-climatica-aumento-conflictos-armados-temperaturas-estudio-futuro.html>

¹⁶⁶ OECD, Colombia, p. 114.

para humanos, animales y peces. La ganadería intensiva y las plantaciones de coca agudizan la deforestación, y el crecimiento urbano con baja reglamentación acelera la demanda de recursos naturales, en particular agua potable y alimentación. Tomando como ejemplo la Amazonia un entrevistado nos dijo: «esta región ha sufrido la deforestación sistemática sin respuesta del Estado y hoy las comunidades, indígenas y campesinas, enfrentan una de las peores crisis con la pandemia.»

Un estudio del Instituto Humboldt afirma que

«En Colombia la mayoría de actividades extractivas de minerales se realiza de manera artesanal y bajo nivel tecnológico, utilizando métodos mineros que no permiten optimizar el aprovechamiento de los recursos, y que en su proceso no se implementan medidas de manejo ambiental para prevenir afectaciones de los recursos naturales, e incluso, como en el caso de la extracción de minerales metálicos, se utilizan productos químicos contaminantes como el mercurio y el cianuro, que sin los adecuados controles generan un alto riesgo de afectación a la vida silvestre y a la salud humana.»¹⁶⁷

Dada la presencia del crimen organizado en los territorios, una entrevistada mencionó «la importancia de proteger a las comunidades que quieren preservar los bosques, su medio de vida y la biodiversidad en general. El apoyo a las poblaciones para enfrentar las amenazas del cambio climático es urgente.»

En 2017 la tasa de deforestación aumentó el 23% respecto del año anterior. Esto significa que se perdieron 219.973 hectáreas de bosques. Particularmente, en la zona amazónica fueron eliminadas 144.147 hectáreas con el fin de usarlas para ganadería, cultivos ilícitos, abrir carreteras, extracción ilícita de minerales y extracción de madera. En 2018 hubo entre 260 mil y 270 mil hectáreas deforestadas.

Al menos 80 ríos colombianos están contaminados con mercurio. El 60% de la minería era ilegal en 2016. El mercurio es altamente perjudicial para la salud de las personas. Un avance importante ha sido prohibir el uso de mercurio en la explotación de oro.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 plantea una serie de estímulos para la minería, y abre la posibilidad de que se autorice el uso del *fracking* o fracturamiento hidráulico, técnica empleada para ex-

¹⁶⁷ Diagnóstico de la información ambiental y social respecto de la actividad minera y la extracción de minerales del país. Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano, Instituto Humboldt, Bogotá, Mayo 2019, <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacion-ilicita-expertos.pdf>

traer hidrocarburos en yacimientos no convencionales.¹⁶⁸ A la vez, el PND presenta medidas para la protección ambiental, como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y el sistema de Parques Nacionales Naturales. Así mismo, crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados. El economista Álvaro Pardo considera que el PND no

«modifica la política minera ni refleja la visión de un país en el que la autonomía territorial, la defensa del ambiente sano y los derechos de los ciudadanos son aspectos claves en la agenda nacional.»¹⁶⁹

El Gobierno de Duque, por su parte, ha calificado el agua, la biodiversidad y el medio ambiente de «interés nacional y prevalente» en su política de seguridad nacional de 2019.¹⁷⁰ Este es un paso importante porque incorpora la crisis ambiental desde una perspectiva de interés nacional. Pero vincula el medio ambiente a una concepción militar de la seguridad algo que genera incertidumbres entre investigadores y la sociedad civil.¹⁷¹ Asimismo, el Gobierno estimula la minería, la explotación de petróleo y carbón, y otras prácticas destructivas desde la perspectiva tradicional de asociar utilización de recursos con crecimiento económico y aumento del producto interno bruto.¹⁷²

La cooperación oficial como la no gubernamental podrían orientar más recursos y abrir debates políticos sobre las regulaciones y prácticas en los países donantes y en Colombia, enmarcando esas conversaciones en los acuerdos globales y el cumplimiento del Objetivo 13 de los ODS.

Un experto en cuestiones ambientales vinculó acuerdos internacionales con la construcción de la paz,

¹⁶⁸ Juana Hoffman, «El fracking todavía no es legal», *Razón Pública*, 13 de mayo, 2019. <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11976-el-fracking-todavia-no-es-legal.html>

¹⁶⁹ Álvaro Pardo, «El Plan Nacional de Desarrollo profundiza el modelo extractivista», *Razón Pública*, 3 de marzo, 2019. <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11804-el-plan-nacional-de-desarrollo-profundiza-el-modelo-extractivista.html>

¹⁷⁰ 145 *Política de Defensa y Seguridad*, Ministerio de Defensa, enero 2019. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf

¹⁷¹ «Operativo militar contra la deforestación en la Amazonia levanta ampolla», *El espectador*, 19 de octubre, 2019. <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/operativo-militar-contra-la-deforestacion-en-la-amazonia-levanta-ampolla/>

¹⁷² Diana Rodríguez Franco y Helena Durán Crane, «Medio ambiente y futuro en Colombia», en García Villegas, *¿Cómo mejorar Colombia?*, p. 405.

«la asistencia proveniente de la cooperación internacional en el área de cambio climático se enmarca en los acuerdos internacionales, ya sean de intención o acción, tanto a nivel global como regional/local, como ser el Acuerdo de París, la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y muchos otros acuerdos ambientales multilaterales para la conservación y protección del medioambiente. Algunos acuerdos, más específicos, como los emanados de las reuniones del Foro de Ministros de América Latina y el Caribe (bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente), deben servir también para encaminar proyectos con el fin común de alcanzar el desarrollo sostenible del país y la región.

«La cooperación puede ayudar con asistencia técnica para la gestión sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas y sus servicios, dado que están íntimamente ligados con la mitigación (o no) del impacto del cambio climático. La gestión de esos recursos requiere, más que nunca de acciones conjuntas, de cooperación y coordinación, en muchos casos, transfronterizas.»

«Se debería seguir apoyando la cooperación entre el gobierno de Colombia y la cooperación internacional para proyectos enfocados a la mitigación de los efectos del cambio climático. Entre otros, la finalización del Plan de Acción Integral para el Cambio Climático, la implementación de proyectos en áreas prioritarias identificadas con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.¹⁷³ Esas áreas están directamente relacionadas con consolidación de la paz; evaluaciones ambientales estratégicas de intervenciones posteriores a conflictos; medidas para mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el sector extractivo y remediar los daños causados por operaciones ilegales; y fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la Planificación y Monitoreo Territorial Participativo (incluyendo mejorar el acceso público a la información ambiental).»

En efecto, el cambio climático tiene vinculaciones con otras cuestiones planteadas en este informe. «Es necesario cooperar en la investigación sobre los vínculos entre cambio climático y otros temas (conflictos violentos, derechos humanos, género, y papel de las corporaciones nacionales e internacionales, entre otros) con miras a reforzar las capacidades de distintos sectores para atender las distintas expresiones de este problema.» Así mismo, es importante apoyar la investigación entre Colombia y otros países (de y fuera de la región) sobre las relaciones del cambio climático con crisis alimentarias, conflictos violentos, migraciones y crimen organizado, entre otros temas.

¹⁷³ Colombia. United Nations Environmental Program. <https://www.unenvironment.org/explore-topics/disasters-conflicts/where-we-work/colombia>

En la misma dirección otra entrevistada vinculó medioambiente, minería y desigualdad:

«Sería útil poner atención en las enormes disparidades económicas y sociales que surgen en zonas donde las megaempresas mineras obtienen grandes beneficios que rara vez redundan en la calidad de vida de las comunidades afectadas.»

En el terreno de la asistencia técnica, se indicó la necesidad de capacitar para hacer evaluaciones ambientales estratégicas de intervenciones posteriores a conflictos; asesoramiento sobre medidas para mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales producidas por el sector extractivo; remediar los daños causados por operaciones ilegales; y fortalecer las capacidades institucionales y técnicas para la planificación y monitoreo territorial participativo, incluyendo mejorar el acceso público a la información ambiental.

Un ejemplo concreto sobre el importante sector de la minería sería regular la forma en que el gobierno colombiano otorga licencias para la explotación. Normalmente, nos explica un experto, son concedidas con cláusulas secretas, en las que se suelen incluir acciones problemáticas que afectan al medioambiente. Los concursos y contratos deberían ser públicos y estar abiertos a la rendición de cuentas ante la sociedad civil, especialmente de las zonas donde trabajarán las empresas.

Para un experto consultado «los temas de cambio climático no deben hacerse solo desde "asistencia técnica" sino de modo más global, vinculándolo con desplazamiento forzado y desastres. «El desplazamiento, indica, en situaciones de dobles afectaciones en que se suman situaciones de violencia con otras de desastre o causas climáticas debería "subir" en la agenda. Colombia es un país con especial riesgo en este aspecto.»

Un entrevistado sostuvo que es fundamental vincular la cuestión del cambio climático con la supervivencia y sostenibilidad de las comunidades indígenas:

«La comunidad étnica en general tiene una relación territorial con aproximadamente una tercera parte de la geografía colombiana y ancestralmente han habitado esos lugares. El apoyo a sus formas organizativas y maneras productivas de pervivir trae consigo una sostenibilidad ambiental apreciable, que es precisamente lo que se busca como contención al cambio climático.»

Otro experto relacionó cambio climático con propiedad de la tierra y las políticas medioambientales de los gobiernos donantes y el de Colombia:

«debería ser un objetivo principal la asistencia internacional favorable a un sistema de tenencia de la tierra que proteja los derechos de propiedad de pequeños propietarios basados en usos ambientalmente racionales para el territorio. Pero, se logrará poco si (a) el Estado donante no practica esto en casa, y (b) el estado receptor favorece un modelo insostenible de grandes terratenientes. Al final, la cooperación se ve reducida a apoyar acciones defensivas, como luchar por la seguridad de activistas ambientales que, en muchos países, enfrentan amenazas más intensas que los tradicionales defensores de derechos humanos.»

La protección del medioambiente considera un experto en desarrollo, «tiene que ayudar a las comunidades locales con soluciones que tomen en cuenta sus necesidades y tradiciones produciendo un resultado que supere lo que obtenían de formas tradicionales de la utilización del medio ambiente.» Por ejemplo, en zonas con riqueza forestal y gran diversidad de la fauna «se puede formar a comunidades locales para la protección y gestión, a la vez que desarrollar las fuentes renovables de energía y proveerles electrificación. Eso permite desarrollar empresas pequeñas y medias que, a la vez, producen de forma sostenible recursos alimentarios y así reducir la dependencia alimentaria exterior. Potencialmente esto puede atraer turismo de calidad.»

Este modelo permite crear un modelo económico sostenible y un espíritu de comunidad que preserva la flora, la fauna y la biodiversidad. A la vez, tiene la importante consecuencia política de que las comunidades rechazarán a los grupos criminales que las quieren explotar para sus tráfico. El Estado tiene que proteger a estas organizaciones y sus iniciativas del crimen organizado, pero en diálogo con la comunidad.

VI.7. El debate sobre los cultivos ilícitos

El Acuerdo de Paz es un conjunto de iniciativas que, en conjunto, lograrían un efecto positivo para el país. Se trata «de una serie de acuerdos que, sin embargo, constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales.»¹⁷⁴ Desde esta perspectiva, la reforma rural integral

¹⁷⁴ Acuerdo final, 2016, p. 6.

(punto II) se complementa con el problema de las drogas ilícitas (punto IV). Los negociadores diferenciaron entre consumo, cultivo y criminalidad organizada, desde una perspectiva de derechos humanos, salud pública, y género.¹⁷⁵

El narcotráfico comenzó a desarrollarse en Colombia desde la década de 1970, con un profundo impacto en la política y la economía del país, especialmente a través de la violencia y la corrupción. La interacción entre los carteles de la droga con grupos armados y la falta de control de parte del territorio facilitó el crecimiento del cultivo y tráfico. Pese al desmantelamiento de los grandes carteles, la política económica criminal tiene una fuerte influencia en la configuración social y política del país. Los grupos criminales están implicados en tráfico de drogas, de personas y especies, de armas, minería ilegal, extorsiones y lavado de dinero, entre otras actividades.¹⁷⁶

El Acuerdo de Paz contempló un Programa Nacional Integral de Sustitución Cultivos (PNIS). Ciento treinta mil familias firmaron acuerdos con el gobierno de Santos para dejar de cultivar coca a cambio de ayudas económicas y planes de desarrollo local. Cerca de 100.000 lo cumplieron con buenos resultados.

El gobierno del presidente Duque, sin embargo, plantea dos obstáculos. Primero, afirma que, al dejar de fumigar y ofrecer, como plantea el Acuerdo, fondos a cambio de cultivos de coca, estos se incentivarían: más gente habría plantado para luego obtener subvenciones. Segundo, que el Estado no cuenta con fondos suficientes para cumplir ese programa, más allá de 96.000 familias (una parte de ellas son indígenas). Estas han recibido parte de los pagos, junto con ayuda alimentaria y asistencia técnica, pero con atrasos. Representantes del campesinado indican, además, que están en favor de reducción de cultivos ilícitos, pero en la medida que el Gobierno planifique con la comunidades, y el programa se amplíe a más familias.¹⁷⁷

La Agencia de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC) verifica el desarrollo de esos acuerdos. Según su informe de noviembre

¹⁷⁵ *Ibidem.*, p. 8.

¹⁷⁶ Perfil de Colombia, Insight Crime, Bogotá, 2017. <https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/colombia/>; «Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia», International Crisis Group, 8 de agosto, 2019. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/076-calming-restless-pacific-violence-and-crime-colombias-coast>; Alejandro Gaviria and Daniel Mejía (Eds), *Anti-Drugs Policies In Colombia: Successes, Failures And Wrong Turns*, edited by, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2011.

¹⁷⁷ Marcela Osorio Granados, «Sustitución de coca: un incumplimiento riesgoso», *El espectador*, 9 de junio, 2019.

de 2019, 96.000 familias, vinculadas en 56 municipios de 14 departamentos erradicaron 40.506 hectáreas, lo que significa un cumplimiento del 95%. A la vez, el nivel de resiembra solo alcanzó 0.4% un año después.

«Pasado un año de la realización del primer pago en 12 municipios de 8 departamentos, a 31 de octubre de 2019, UNODC verificó una muestra de 1.108 hectáreas representativa para 3.324 hectáreas de cultivos ilícitos erradicados voluntariamente y evidenció la persistencia de 13 hectáreas, correspondiente al 0,4%.»¹⁷⁸

En junio de 2020 UNODC anunció que la reducción de los últimos meses ha descendido el número de cultivos pero que ha aumentado en el 1.5% la producción debido al uso de técnicas más sofisticadas por parte de los narcotraficantes.

Actualmente el Gobierno planifica, con fuerte presión y apoyo técnico de Estados Unidos, retomar la fumigación con glifosato sobre los campos de coca, práctica prohibida en 2015 por el presidente Santos y confirmada por la Corte Constitucional, y la erradicación forzada. El Acuerdo, sin embargo, dice que «(E)n ningún caso se impondrá unilateralmente políticas sobre el uso del territorio (de los pueblos étnicos) y los recursos naturales presentes en ellos.»¹⁷⁹ Posiblemente el gobierno de Joe Biden ponga menos énfasis en la fumigación, pero difícilmente cambie la política de Estados Unidos en este tema.¹⁸⁰

Varios entrevistados criticaron que se vuelva a fumigar (o aspersión) por considerarlo una práctica ineficaz a la vez que contraproducente. «Los campesinos, explica una especialista en este tema, se quedan sin ingresos y el Estado, al menos en las experiencias anteriores, no llega o es lento en proveerles alternativas. Entre tanto, se ven asediados por la violencia al tiempo que reciben ofertas y coerción para seguir sembrando por parte de los *narcos*.»

¹⁷⁸ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Informe No. 19, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Presidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Bogotá, 12 de noviembre, 2019. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf Ver también «Nuevo informe: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos», 4 de febrero, 2020. https://www.unodc.org/colombia/es/nuevo-informe_-programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos.html

¹⁷⁹ *Acuerdo final*, 2016, p. 208.

¹⁸⁰ WOLA, «Colombia Poised to Restart Coca Spraying, a Failed “Drug War” Policy», Washington D.C., 19 de diciembre, 2020. <https://www.wola.org/2020/12/colombia-poised-restart-coca-spraying-failed-drug-war/>

Diversos expertos consideran que además del impacto ambiental su alcance es de corto plazo: se fumiga en un lugar y la producción, en poco tiempo, se desplaza a otra zona:¹⁸¹ «es como apretar un globo, presionas de un lado y se hincha del otro.» Así mismo, el gobierno pone todo el énfasis en la producción de coca en vez de priorizar la falta de Estado y los vínculos entre las redes ilícitas y sus vínculos con la corrupción.

La debilidad del Estado en ocupar los territorios que controlaba la FARC condujo a que organizaciones criminales tomaran el control de la producción, el tráfico y fijen los precios del mercado.¹⁸² El gobierno plantea luchar contra el narcotráfico con una serie de herramientas: la sustitución, el desarrollo alternativo, el pago por servicios ambientales, la erradicación manual, la aspersión (fumigación), y la lucha contra el lavado de activos, y los laboratorios y carteles.¹⁸³ Entre los asesores presidenciales se discute, además, la idea de poner en marcha un programa basado en entregar certificados de propiedad de la tierra a los campesinos a cambio de abandonar los cultivos.

Vanda Felbab-Brown, investigadora de Brookings Institution, considera que para que este tipo de programas sean exitosos necesitan procesos de transición de largo plazo, durante los cuales los campesinos pueden ir reduciendo los cultivos ilícitos e incorporando otros alternativos. Paralelamente deben tener apoyo del Estado en programas de desarrollo, infraestructuras, justicia y acceso a los mercados para los productos que cultiven. A la vez, el Estado debe priorizar unas zonas en las que comenzar el programa, e ir incluyendo otras progresivamente.¹⁸⁴

El Instituto Kroc, que tiene el encargo (acordado con el gobierno de Juan Manuel Santos) de evaluar la implementación del Acuerdo de Paz, indicó en 2018 que en Bolivia y Tailandia fueron exitosos los proyectos de sustitución voluntaria pactados con campesinos a través de acuerdos

¹⁸¹ Adam Isacson, «Restarting aerial fumigation of drugs crops in Colombia is a mistake», Washington Office on Latin America, Washington D.C., 7 de marzo, 2019. <https://adamisacson.com/restarting-aerial-fumigation-of-drug-crops-in-colombia-is-a-mistake/>

¹⁸² «¿Por qué aumentaron los cultivos de uso ilícito en Colombia?», Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2 de julio, 2018. <https://verdadabierta.com/aumentaron-los-cultivos-uso-ilicito-colombia/>

¹⁸³ Entrevista con Iván Duque, presidente de gobierno, *El tiempo*, 30 de junio, 2019.

¹⁸⁴ Vanda Felbab-Brown, «Detoxifying Colombia's drug policy Colombia's counter-narcotics options and their impact on peace and state building», *Report*, Brookings Institution, Washington D.C., <https://www.brookings.edu/research/detoxifying-colombias-drug-policy/>

que incluyeron a los sindicatos locales, sistemas monitoreo, titulación de tierras, registro de productores y bases de datos.¹⁸⁵

A principios de 2020, una serie de organizaciones colombianas y europeas —la corporación Viso Muto, con apoyo del Transnational Institute (Amsterdam), y Broederlijk Denle de Bélgica— convocaron a una serie de expertos y agencias de la ONU para discutir planes de acción en caso de que se reanude la fumigación.¹⁸⁶

Juan Carlos Garzón, de la Fundación Ideas para la Paz, explica que la estrategia del Gobierno, basada en la urgencia y el temor a que Washington le quite a Colombia el certificado de aliado en la lucha contra la droga, se ve limitada por varias razones. Primero, debido a acciones de erradicación forzada llevada a cabo por el ejército que se ven contrarrestadas por la acelerada resiembra y el aumento de los cultivos, especialmente en los lugares donde no es posible realizarla debido a las condiciones de seguridad y a la resistencia de las comunidades. Segundo, la reanudación de la aspersión aérea sigue bloqueada legalmente, y su uso, de todos modos, no será la solución mágica para reducir los cultivos. Tercero, el gobierno no tiene una política clara que arregle los problemas del PNIS ni una propuesta de modelo para el tránsito a la economía legal.¹⁸⁷

Pierre Lapaque, representante de UNODOC, considera que la mejor opción es la erradicación voluntaria, aunque es decisión del Gobierno usar o no la fumigación. «Cuando hay erradicación forzosa, dice, la resiembra es del 40%. Con la voluntaria es menor del 6%.» Pero, para ello, «es fundamental la sostenibilidad. No sirve erradicar y que tres o seis meses después se tenga que pasar con el avión (fumigando) o con un grupo de erradicación manual.» Por ello es preciso invertir en proveer desarrollo a los campesinos que quieren cambiar.¹⁸⁸

Respecto del glifosato, indica que «es una herramienta que técnicamente funciona, pero no hay sostenibilidad.» Esto significa que meses

¹⁸⁵ Segundo Informe sobre el estado efectivos de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, Insrituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz. Diciembre 2016-Mayo 2018, University of Notre Dame, 2018. https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

¹⁸⁶ «El "déja vú" de las fumigaciones con glifosato en Colombia», Transnational Institute (TNI), Amsterdam, 29 February 2020. https://www.tni.org/en/article/the-deja-vu-of-aerial-crop-spraying-in-colombia?content_language=es Sobre el programa Colombia en TNI <https://www.tni.org/en/colombia-in-focus>

¹⁸⁷ Juan Carlos Garzón, «¿Cómo lograr la reducción de cultivos ilícitos en 2020?», Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 7 de enero, 2020. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1806>

¹⁸⁸ «ONU ofrece auditar el proceso para reiniciar aspersión aérea», *El tiempo*, 21 de junio, 2020.

después hay que volver a fumigar. Con la sustitución voluntaria la re-siembra es del 0.6% mientras que con la erradicación forzosa de eleva al 40%. Respecto de las responsabilidades, Lapaque considera que con cooperación internacional «hay que perseguir a los jefes de las redes criminales, no a los campesinos.»¹⁸⁹

Una académica entrevistada indicó que la comunidad internacional debería discutir la forma en que encara la lucha contra el narcotráfico: «es un problema común, no es sólo de Colombia ni es sólo de Estados Unidos.»

Igualmente, que la mejor protección para líderes sociales y excombatientes comprometidos con la erradicación es que se implemente la reforma del sector rural y se combata la política económica del crimen organizado. Otra entrevistada cuestionó la política de fuerza que promueve, especialmente Washington:

«Si el consumo no se persigue con ejércitos en Europa o Estados Unidos, tampoco debería perseguirse la producción con las fuerzas armadas en Colombia. La represión armada debería reservarse para la represión del crimen violento. Los países cooperantes lo saben, pero toleran un estatus *quo* que está acabando con América Latina al financiar enormes ejércitos criminales y la corrupción de las instituciones públicas con una prohibición inefectiva que garantiza precios altos, altos márgenes de ganancia y cero impuestos.»

Un trabajador con comunidades en territorios con alta siembra de coca indicó:

«La cooperación internacional tiene aquí un papel muy importante financiando análisis basados en hechos, sobre los efectos negativos y la falta de efectividad de la fumigación, y apoyar a las comunidades y sus aliados nacionales e internacionales. Es muy importante además apoyar estudios comparados de experiencias en otros países. Igual que la crisis ambiental, el crimen organizado es un tema global, que la cooperación puede ayudar a que se trabaje coordinadamente desde varios países.»

VI.8. Género, casi todas quedan atrás

Virginia M. Bouvier, fallecida experta sobre Colombia, escribió en 2016 que al analizar el conflicto armado y los esfuerzos por resolverlo

¹⁸⁹ Entrevista con Pierre Lapaque, *El tiempo*, 27 de junio, 2019.

«se observa un entramado de actitudes y prácticas sociales relacionadas con el género, muchas de ellas previas a la guerra. Las experiencias de las mujeres en Colombia han estado marcadas históricamente por pautas de exclusión social y política que repercuten en los papeles y las relaciones de género. En contextos cambiantes de guerra y paz dentro de una cultura concreta, los atributos de género, los roles, las responsabilidades y las identidades toman forma y, a su vez, se ven influenciados por las normas de participación en la guerra y la paz.»¹⁹⁰

En las últimas décadas el papel de las mujeres en cuestiones de paz y seguridad han sido reconocidas en una serie de resoluciones de Naciones Unidas.¹⁹¹ El componente de género tuvo un peso creciente en la cooperación internacional desde la década de 1980. Esto sirvió de ayuda al movimiento feminista colombiano que tuvo que desarrollarse entre los obstáculos culturales, la complejidad de la violencia de la guerra, la dualidad urbana-rural, y enfrentando a una fuerte cultura patriarcal en el ámbito familiar e individual. Las movilizaciones, estudios académicos, testimonios de actores locales e internacionales, y una creciente presencia en los medios periodísticos condujo a avances políticos, sociales y económicos. Desde el Estado colombiano se crearon, así mismo, instituciones específicas sobre la mujer.¹⁹²

El papel de las mujeres en el conflicto violento colombiano tiene diferentes papeles: activistas en numerosas organizaciones e iniciativas de paz,¹⁹³ militantes en organizaciones armadas, y mujeres que sostienen núcleos familiares afectados por la guerra (por ejemplo, en los desplazamientos forzados). También negociadoras de su supervivencia y la de sus familiares con grupos armados y el Estado, y mujeres que tratan de mantener una «ética del cuidado» y los valores para

¹⁹⁰ Virginie M. Bouvier, «El género y el papel de las mujeres en el proceso de paz en Colombia», Documento de Referencia, ONU Mujeres y US Institute for Peace, Washington D.C., 2016. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/women-colombia-peace-process-es.pdf?la=en&vs=340>

¹⁹¹ <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/security-council>

¹⁹² Margarita Martínez Osorio y Nina Chaparro González, *Negociando desde los márgenes: La participación política de las mujeres en los procesos de paz de Colombia (1982-2016)*, DeJusticia, Bogotá, marzo 14, 2017. <https://www.dejusticia.org/publication/negociando-desde-los-margenes-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-los-procesos-de-paz-de-colombia-1982-2016/>; Jorge Orlando Melo, *Historia mínima de Colombia*, Turner Publicaciones, Madrid, 2017, pp. 292-299.

¹⁹³ Ver Catalina Rojas, «Las mujeres y la construcción de la paz en Colombia», en Bouvier, *La construcción de la paz*, pp. 269-291.

consigo mismas, sus familiares y sus redes y círculos sociales, como explica Julieta Lemaitre.¹⁹⁴

Debido a la presión de la sociedad civil, las negociaciones en La Habana contaron con una subcomisión de género que se encargó de incluir transversalmente esta cuestión, tanto para mujeres como para la comunidad LGTBI.¹⁹⁵ En el Acuerdo se incorporó un lenguaje que reflejase esta perspectiva y se incluyeron 130 medidas con el fin de que en la implementación se cerrasen brechas de exclusión y diferencias entre hombres y mujeres, en cuestiones como acceso a la propiedad de la tierra y la justicia. Así mismo, se reconoce el papel de las mujeres como víctimas del conflicto, y el papel de sus organizaciones en la construcción de la paz.¹⁹⁶

Este fue uno de los aspectos más novedosos del Acuerdo, pero también de los más controvertidos. Durante la campaña del plebiscito en 2016, la oposición política, con la ayuda de las iglesias evangélicas, utilizó la supuesta «ideología de género» del Acuerdo para lanzar una batalla cultural sobre los valores de la familia cristiana, la sexualidad, y el modelo tradicional de pareja, identificando el Acuerdo con ataques a los valores tradicionales en la vida privada de los ciudadanos. Pese a las mentiras y exageraciones, esa campaña impactó en los sectores más conservadores de la sociedad colombiana, y mostraron los grandes desafíos para el presente y futuro del cambio social. Los asesinatos de mujeres líderes sociales son una indicación extrema y violenta del rechazo de parte de la sociedad a verlas empoderadas.

El 25 de noviembre de 2020 hubo una manifestación en las calles de Bogotá con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las mujeres. Un aspecto especialmente dramático en Colombia es la violencia contra mujeres y niños/as en el ámbito doméstico. Según el instituto de Medicina Legal, en 2018 la violencia sexual llegó a 26.065 casos reportados, un aumento de casi 3000 casos frente año anterior. Las niñas, mujeres y adultas mayores son las que más violencia intrafamiliar sufren. En cada día de 2018 hubo 62 casos contra meno-

¹⁹⁴ Julieta Lemaitre Ripoll, *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 2019, p. 89.

¹⁹⁵ Juanita Millán, «El género en la verificación de los acuerdos de paz», *El espectador*, 13 de julio, 2016. <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/el-genero-en-la-verificacion-de-los-acuerdos-de-paz-juanita-millan-articulo-854612/>; Dag Nylander y Hilde Salvesen, «Women and the gender approach in the Colombian peace process», Report, NOREF, 10 de julio, 2017. <https://noref.no/About-NOREF/News/New-report-Women-and-the-gender-approach-in-the-Colombian-peace-process>; Catalina Ruíz Navarro, «¿Una paz feminista en Colombia?», Heinrich Böll Stiftung, México D.F., 12 de febrero, 2020.

¹⁹⁶ Bermúdez Liévano, *Los debates de La Habana*, pp. 291-295.

res de edad. Las cifras son posiblemente mucho más altas debido a la imposibilidad o el miedo a reportar por parte de las víctimas. Este tipo de violencia precisa protección, medidas contra la impunidad de los perpetradores, más atención nacional e internacional y análisis porque es un grave indicador de problemas de fondo para la construcción de la paz.¹⁹⁷

La directora de Medicina Legal, Claudia A. García, dice que los delitos y la violencia dentro de las familias han tenido un «aumento exagerado.» Es ahí «donde más se maltrata a los niños y niñas.» De las 22.309 mujeres violadas en 2018, el 42% eran menores de edad. En 2018 hubo 9.545 menores de 18 años víctimas de violencia sexual que quedaron embarazadas. Casi el 60% de ellas tenían entre 10 y 13 años. En un año, 5.713 niñas entre 10 y 13 años quedaron en embarazo por violación.¹⁹⁸

El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y el Componente de Acompañamiento Internacional del cual hacen parte Suecia, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y ONU Mujeres presentaron en diciembre de 2019 un análisis de la evolución del componente de género en el Acuerdo. Al comparar los niveles generales de implementación del Acuerdo con los niveles de implementación del enfoque de género, se aprecia que persiste una brecha entre ambos.

«El 42% de los compromisos de género, dice el informe, no han sido iniciados a diferencia del 27% no iniciados en la implementación general, una diferencia del 15%. Por el otro, entre aquellas que han sido iniciadas, hay un número menor de compromisos con enfoque de género que han sido completados en comparación con la implementación general del Acuerdo.»¹⁹⁹

El análisis de Kroc muestra que «más de la mitad de los compromisos debe completarse entre 2019 -2026, lo cual confirma que muchos de ellos son acciones de largo plazo. No obstante, 28 de los compromisos que deben completarse en 2019 no se han iniciado aún.»

¹⁹⁷ Jenny Pearce & Carlos Mario Perea. «Post war and non-war violences: learning about peace and peacebuilding from Latin America», *Peacebuilding*, Vol. 7, número 3, p. 249.

¹⁹⁸ Entrevista a Claudia A. García, «Violencia en el país viene en aumento», *El tiempo*, 26 de junio, 2019.

¹⁹⁹ «Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género», Kroc International Institute for Peace Studies, ONU Mujeres, Ministerio de Exteriores de Suecia, 2019. https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519_informe_genero_digital.pdf

Paradójicamente, donde más se ha avanzado desde la perspectiva de género es en el punto V sobre justicia transicional, paradójicamente donde el Gobierno ha tenido menos oportunidades de incidir:

«En las instituciones que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, se reconoce la paridad como un principio orientador de su estructura institucional, la designación de mujeres en cargos de decisión y la conformación de equipos de trabajo específicos para la incorporación del enfoque de género. Igualmente, se han diseñado y puesto en marcha mecanismos para promover la participación de mujeres, población LGBT y comunidades étnicas, y se han incorporado metodologías e instrumentos que permiten la inclusión de los enfoques de género y étnico en la conformación de sus equipos, en sus sistemas de información y en sus procesos de recolección y análisis. Derivado de lo anterior, empiezan a identificarse evidencias de apropiación institucional/misional del enfoque en las entidades, especialmente en la Comisión de la Verdad (CEV) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).»

Diversas personas entrevistadas indicaron la necesidad de que la comunidad internacional continúe y refuerce su apoyo a la cuestión de género en Colombia, con especial atención a su inclusión en todos los puntos del Acuerdo de Paz. A la vez, se insistió en que numerosas organizaciones y grupos de mujeres en el país necesitan fondos para desarrollar programas locales, y para consolidar sus posiciones y representaciones en juntas de acción comunal, ayuntamientos y gobiernos locales.

Para los trabajos de construcción de paz varias entrevistadas recomendaron que se ponga esfuerzo en que las mujeres accedan en igualdad de condiciones al aprendizaje de nuevas tecnologías, gestión de presupuestos y rendición de cuentas. «Saber manejar los fondos, y conocer la revolución tecnológica es fundamental», nos dijo una entrevistada.

La situación de las mujeres en Colombia ha quedado más expuesta con motivo del Acuerdo de Paz, pero los problemas que les afectan se encuentran en todas las estructuras e instancias de la sociedad.²⁰⁰ Durante décadas organizaciones internacionales y ONGs locales han dedicado esfuerzo a formar a la sociedad civil colombiana en cuestiones de género. En una reunión en 2019 entre un grupo de mujeres campesinas y Nacio-

²⁰⁰ Datos sobre la situación social, laboral, violencia de género y otros indicadores, y la estrategia de ONU Mujeres en *Nota estratégica 2017-2019. Hacia una Colombia 50-50: paz y desarrollo para todos y todas*, ONU Mujeres, Bogotá. https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2017/09/nota%20estrategica%20onu%20mujeres_hacia%20una%20colombia%2050-50_%20%20paz%20y%20desarrollo%20para%20todos%20y%20todas.pdf?la=es&vs=1819

nes Unidas manifestaron «no queremos más talleres. Ya estamos formadas, necesitamos fondos para desarrollar nuestras actividades.» Confirmado esta opinión, una especialista en temas de género nos indicó que

«la demanda de la mayor parte de las mujeres - ya sean víctimas o líderes/ defensoras de derechos humanos es no quedarse solamente en los procesos formativos, sino que estos vayan de la mano de posibles transferencias de fondos para proyectos productivos: semillas, compra de aves, alimento para animales, o para la implementación de proyectos.»

Otra entrevistada que trabaja con mujeres en los territorios nos dijo: «Si los colectivos de mujeres, aunque no formalizados, tiene la posibilidad de contar con recursos que ellas mismas administran, esto les provee de autonomía para seguir trabajando.»

En la conversación, aportó una lista de posibles proyectos en el campo de género. En primer lugar, apoyo en el área de justicia a organizaciones que representan a las víctimas en procesos judiciales, especialmente de larga duración. Esto significa que el apoyo se mantenga durante dos o tres años, más allá del normal ciclo de 12 meses que suelen usar los donantes. Segundo, se precisa apoyo para realizar investigaciones, intercambios de conocimiento, y reflexionar sobre las prácticas en el terreno, los problemas, y difundir las experiencias.

Un problema grave y generalmente no abordado es el de las mujeres en las cárceles. Un informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) explica que las 7944 mujeres encarceladas en Colombia en 2018 eran cabeza de hogar, bajos recursos, sin estudios superiores, víctimas de algún tipo de violencia. La mayor parte no habían cometido delitos violentos. El 53.4% de ellas cometió el delito debido a su vulnerabilidad económica y el 45,2% fue detenida por fabricación, tráfico o porte de pequeñas cantidades de estupefacientes.

Su detención no afecta al funcionamiento de las organizaciones criminales, siendo fácilmente sustituibles de la cadena delictiva, pero la detención tiene un inmenso impacto en los núcleos familiares. Al momento de su encarcelamiento el 85% eran madres, y el 54% de ellas vivían con sus hijos menores de 18 años, de los cuales eran las principales cuidadoras y fuente de ingresos económicos para su manutención, dejando a los hijos desprotegidos ante ser cooptados para el crimen.²⁰¹

²⁰¹ Informe cárceles y mujeres en Colombia, Comité Internacional de la Cruz Roja, Bogotá, 5 de febrero, 2019. <https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia#:~:text=El%20n%C3%BAmero%20de%20mujeres%20privadas,hombres%20en%20el%20mismo%20per%C3%ADodo.>

Una entrevistada subrayó la necesidad de prestar asistencia legal a estas mujeres, y darles información sobre los decretos, posibilidades de rebajar penas y reglas que les permitan recobrar la libertad y no reincidir. Paralelamente, es importante apoyar a las mujeres que salen de prisión, que suelen estar sola y con hijos, a través de capacitación y apoyo económico para que puedan acceder en mejores condiciones al mercado laboral, y que no vuelvan al microtráfico.

Un aspecto mencionado por dos entrevistadas es el apoyo que necesitan las mujeres que tratan de ingresar o ingresan al mercado laboral y carecen de red familiar. La falta de guarderías públicas conduce al debate sobre dar apoyo para que puedan pagar a otra persona para que cuiden de sus hijos. Previo a tener trabajo, las mujeres que asisten a cursos de formación tienen el mismo problema. El apoyo a organizaciones que presten el servicio de guardería es muy importante, o «transferir fondos directamente a las mujeres para que puedan participar en una actividad parece "asistencialista", explica una entrevistada, pero es la forma de que ellas puedan empoderarse, y compartir conocimiento.»

Conclusiones

Una cooperación para el futuro

Las características del Estado —fuerte y débil, presente y ausente, democrático y autoritario, legalista y violento, rico y subdesarrollado— dificultan en ocasiones la decisión sobre qué tipo de cooperación precisa Colombia. Haber accedido a la OECD, ser un país de renta media, y ocupar un lugar como donante hacia otros estados (cooperación Sur-Sur) complica todavía más la cuestión. ¿Dónde está la línea divisoria entre lo que le corresponde al Estado y lo que puede y debe hacer la cooperación? Si el Estado no cumple sus obligaciones, pero tiene potencialmente los recursos para hacerlo, ¿debe sustituirle la cooperación?

Una de las cuestiones complejas para la cooperación es qué tipos de proyectos diseñar para un país de renta media que, sin embargo, tiene muchos problemas de fragilidad institucional y una falta de presencia del Estado en parte del territorio que le equipara a países «frágiles.»²⁰²

Todas las cuestiones claves requieren, dijo un entrevistado, «abordajes estratégicos (aprender del pasado, entender bien el problema ahora, definir una visión clara de largo plazo, poner en marcha un proceso de cambio que atienda necesidades urgentes de corto plazo, pero en un marco más transformador de medio y largo plazo). Por sus características, la única forma de enfrentar este tipo de problemas es a través de acuerdos sólidos, políticas de Estado, agendas estratégicas, diálogos locales, regionales y nacionales.»

²⁰² *Fragility, Conflict & Violence*, World Bank, Washington D.C., 22 de junio, 2020. <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>

Ninguna de las personas entrevistadas para este trabajo cuestionó trabajar con Colombia, aunque varios enfatizaron que no toda la cooperación ha sido ni es beneficiosa para el país, que en ocasiones ha sido instrumental a políticas dañinas hacia quienes se suponía que beneficiaban, y que se precisa más rendición de cuentas y evaluaciones rigurosas.

La mayoría coincidió en que la desigualdad es una cuestión central, y que son pasos imprescindibles la reforma tributaria y contar con sistemas de control de la evasión y tráfico ilícitos de fondos si el Estado colombiano quiere tener fondos propios para construir una agenda social. Pero quedó también claro que esas reformas no aseguran cambios sociales. Para ello se precisa la voluntad de los partidos políticos, la colaboración de las élites (y tener la capacidad para negociar ante sus resistencias) y fortalecer las capacidades de la gente para que exija el acceso universal a servicios públicos. Esto supone poner en primera línea la necesidad de un pacto social entre el Estado y la sociedad.

¿Están dispuestas las élites a rebajar los inmensos privilegios de los que gozan? Aunque el informe no aborda esta cuestión, que precisa más investigaciones, al menos una investigadora lo planteó. ¿Cómo convencer a las élites que acepten una modernización capitalista de Colombia? Cuestiones básicas como contar con un catastro (¿de quién es la tierra?), pagar más impuestos para el bien común (y ganar en seguridad), vivir en un país menos corrupto, y ocupar el conjunto del Estado con instituciones estatales, son medidas elementales para la modernización en el marco del sistema de libre mercado.

Las élites (incluyendo a sectores de la clase media) colombianas parecen estar acostumbradas a convivir, en sus nichos protegidos por servicios privados de seguridad, con ciertos niveles de riesgo y violencia, aceptando que una parte del país vive en la precariedad y la exclusión. ¿Es la violencia un pago a cambio de mantener y reproducir sus privilegios?

Una cuestión que afecta profundamente a la relación de las élites con el resto de la sociedad es la falta de una identidad común en torno a la ciudadanía. Una de sus consecuencias es el racismo. Las jerarquías sociales están profundamente imbricadas en el aparato institucional (que los margina) y los hábitos culturales (considerándolos categorías inferiores) hacia indígenas, afrocolombianos y pobres. En las ciudades hay líneas invisibles institucionalizadas por el sistema de estratos que separan y consolidan barrios y clases diferentes.²⁰³ El papel de la esclava

²⁰³ Jefferson Jaramillo Marín y Consuelo Uribe Mallarino, *Las fronteras de la pobreza en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2018.

vidad de indígenas y negros que institucionalizó la colonización española a partir del siglo XVI, y que se transformó en los próximos siglos en diferentes formas de marginación y explotación, no está asumida ni en la historia ni en el imaginario nacional.²⁰⁴

En ese imaginario nacional fracturado y parcial, una parte de los ciudadanos entienden que hay «territorios», «regiones», lejanas, casi países extranjeros. «Usted va a sitios que yo nunca he ido ni pienso ir», escuché repetidas veces en Bogotá. «Territorios sin Estado, regidos por tiranos sin ley», según García Villegas.²⁰⁵ Ante la falta de una ciudadanía universal, la fuerte jerarquización social, el patriarcado, y los mecanismos económicos en la vida cotidiana obligan a millones de personas a sufrir la desigualdad como si fuese un destino.

El Acuerdo de Paz de 2016 es una posible entrada para empezar a resolver algunos de los problemas estructurales. Pero, como explica el profesor Francisco Gutiérrez Sanín, los gobiernos de Santos y Duque han preferido una «paz chiquita» (desarme de las FARC) a una «paz grande»(con reformas estructurales).²⁰⁶

Si la desigualdad es el tema central alrededor para diseñar una agenda de cambio social, pero trabajar sobre ella es resistido por las élites, y el Acuerdo de Paz se quedó en su versión pequeña, entonces ¿dónde puede actuar la cooperación internacional? Los desafíos en campos como pobreza, derechos humanos y hasta la misma reincorporación de las FARC son muy grandes, y el alcance de la cooperación es limitado. La hipótesis de este informe es que las protestas sociales de 2019/2020 han dado indicaciones sobre los temas que deberían ser prioritarios.

Casi todos los entrevistados coincidieron en la necesidad de trabajar las cuestiones aquí mencionadas estableciendo los vínculos e interacciones entre ellos. La crisis de la globalización dijo una entrevistada, nos da la oportunidad de tener

«un nuevo enfoque global, humanitario, ecológico, democrático e incluyente. Es muy importante para poder rescatar la idea misma de cooperación internacional. Debemos trabajar temas concretos e importantes como reformas impositivas y los flujos ilegales de capital, vinculando esas cuestiones con modelos económicos, cambio climático, desigualdad y democracia.»

²⁰⁴ Melo, Colombia, pp. 53-78.

²⁰⁵ Mauricio García Villegas, *El orden de la libertad*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2017, p. 137.

²⁰⁶ Francisco Gutiérrez Sanín, «Los enredos de la paz», en García Villegas, *¿Cómo mejorar Colombia?*, pp. 99-122.

Un entrevistado con experiencia en la cooperación europea indicó la importancia de esa interconexión:

«los grandes temas están conectados debido a instituciones estatales débiles, su falta de legitimidad ante los ciudadanos, y un modelo social polarizado que no tiene capacidad y recursos para afrontar eficazmente los desafíos internos (servicios públicos) y los choques externos (cambio climático). Esto significa que para la cooperación internacional sería prioritario hacer un esfuerzo de coordinación para facilitar el diálogo con todos los actores políticos y sociales. La experiencia del Trust Fund europeo en Colombia, como plataforma de diálogo y toma de decisiones es importante.»²⁰⁷

Sería interesante comprobar si al adoptar una perspectiva de sistemas complejos se alcanzan nuevas formas de coordinación y cooperación. Es necesario que las agencias (multilaterales como la ONU, la OEA y las de desarrollo de gobiernos y organizaciones no gubernamentales) se coordinen mejor para los proyectos de asistencia humanitaria y desarrollo y paz, en marcos locales.

Se precisan visiones comunes y coordinación entre donantes sobre la dimensión internacional y sus grandes cuestiones (por ejemplo, crimen organizado) y regional (especialmente en temas de recursos naturales). Una entrevistada lo sintetizó:

«Conflicto, medio ambiente, género, derechos humanos, pobreza, desigualdad son temas estrechamente vinculados. Sería muy útil si la cooperación internacional para Colombia y la región, en colaboración con los respectivos gobiernos y sociedad civil, tuviese un plan sobre cómo ocuparse de ellos y dividirse las tareas. De esta forma se podría lograr coherencia y complementariedad (¡no pierdo la esperanza de que fuera posible!).»

En las conversaciones con los entrevistados no se diferenció, en general, entre ayuda oficial y no oficial y el papel de cada una. Por el contrario, nadie excluyó que ambas deben operar tanto con el Estado como con la sociedad civil y sus diversos sectores, y que deben ser complementarias.

Varias personas subrayaron la importancia de la cooperación descentralizada ante la presencia de nuevos políticos no tradicionales en numerosos territorios.

²⁰⁷ El Fondo Europeo para la Paz en Colombia. <https://www.fondoeuropeoparalapa.eu/sobre-el-fondo/>

Algunos entrevistados subrayaron la necesidad de que los fondos para el Acuerdo de Paz, desarrollo y acción humanitaria que entrega la comunidad internacional de forma directa al Estado o a través de Naciones Unidas o la MAPP-OEA para trabajar con este último, sean seguidas de forma más exhaustiva con el fin de evitar que largos procesos burocráticos, intermediaciones innecesarias y a las competencias entre multiplicidad de agencias multilaterales y gubernamentales vayan en contra de los beneficiarios.

Una diferenciación importante es entre la cooperación para proyectos aplicados (por ejemplo, cooperación tecnológica) y la destinada a investigación, seguimiento y denuncia sobre los temas aquí tratados. Diversos entrevistados subrayaron la necesidad de que se cuente con apoyo financiero para esas actividades.

Desde el campo de la investigación y el conocimiento, se indicó que el enfoque y el énfasis de la cooperación internacional tiene que definirse en relación con las situaciones específicas. No hay una fórmula que sirva para todos los países («one size fits all»). Es fundamental efectuar análisis basados en evidencia pero que especialmente escuchen a la gente, que sean multidisciplinares en el conocimiento de las realidades objetivas, y que sus resultados se compartan y confronten con los actores sociales. En particular, es necesario saber las causas de los problemas, el papel y percepciones de las personas, y de las dinámicas e instrumentos que se pueden usar. Pero es importante que las investigaciones futuras tengan en cuenta no solamente las causas sino «las conexiones sistémicas entre los varios factores de la reproducción de la violencia.»²⁰⁸

Reiteradamente varios entrevistados se refirieron a la crisis del Covi19, que ha impactado fuertemente en la región. En junio de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que el epicentro de la pandemia se había trasladado a América Latina y el Caribe. La Organización Mundial del Trabajo (OMT) evaluó que esta parte del mundo perderá alrededor de 49 millones de empleos,²⁰⁹ y que las frágiles estructuras sanitarias de varios países están desbordadas. Según la CEPAL, la pandemia producirá una contracción de la actividad económica en la región del 5,3% y producirá 30 millones más de pobres.

«Será la causa de la mayor crisis económica y social de la región en décadas, con efectos muy negativos en el empleo, el combate a la

²⁰⁸ Pearce y Perea, *Post war*, p. 252.

²⁰⁹ *La Covi19 y el mundo del trabajo*, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra, 30 de junio, 2020.

pobreza y la reducción de la desigualdad () (l)os cambios estructurales en la organización de la actividad productiva que están en proceso y que se intensificarán. Esto además tendrá impactos, en ocasiones irreversibles, en la estructura laboral, el empleo y el bienestar.»²¹⁰

En este contexto, un entrevistado señaló que

«Colombia, como el conjunto de la región, tiene poco margen en política monetaria y está más endeudada y con menor margen fiscal que en 2008 —en 2019 ya se destinó a pago de intereses más que a salud—, por lo que el acceso a financiación externa es esencial. El problema se ve agravado por la escasa presión fiscal. Sin embargo, no existen, de momento, respuestas multilaterales adecuadas a las necesidades regionales de financiación externa. El compromiso del G20 de abril de 2020 de “hacer todo lo necesario” ha tenido poco impacto práctico y dejado a un lado a los países de ingreso medio. Sin respuestas adecuadas, además del coste humano, un nuevo ciclo de crisis de deuda y políticas de austeridad puede agravar las fracturas sociales, complican la formulación de un nuevo contrato social, y plantean riesgos políticos ante el ascenso de fuerzas iliberales, populistas y de ultraderecha.»

Frente a estas perspectivas, sugiere que se logre una respuesta multilateral adecuada en el G20 y los organismos multilaterales para los países de ingreso medio:

«es esencial articular coaliciones y propuestas (internacionales, europeas, iberoamericanas) dentro del G20 para que Colombia tenga el espacio fiscal necesario para desplegar políticas sanitarias y de apoyo a la actividad económica y el empleo, y evitar crisis de balanza de pagos, el riesgo de impagos de la deuda externa, y un nuevo ciclo de austeridad y débil crecimiento en la región que supondría un severo retroceso respecto a los avances sociales de años anteriores, y que comprometería el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.»

Así también, la cooperación internacional debería promover estrategias de recuperación y salida de la crisis que estén vinculadas al concepto del «pacto verde» y a programas centrados en la Agenda 2030 orientados.

²¹⁰ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Santiago de Chile, mayo 2020, pp. 8-10.

1. Para las «personas», abordando la lucha contra la pobreza y la desigualdad, incluidas las brechas de género, y promover la cohesión y la inclusión para lograr un nuevo «contrato social» que suponga cambios en las instituciones, las políticas públicas, la fiscalidad y el gasto público.
2. Para el «planeta», trabajando conjuntamente, en el marco del Acuerdo de París y otros instrumentos multilaterales ambientales, con el objetivo de favorecer la transición ecológica y nuevas matrices de energía, ciudades sostenibles, con la utilización racional y respetuosa de los recursos naturales, y modelos de crecimiento que dejen atrás el extractivismo y el usufructo de rentas.
3. Para la «prosperidad», impulsando cambios en el modelo productivo, promoviendo el trabajo decente, la digitalización, la mejora de los sistemas educativos, la tecnología, y la infraestructura sostenible y resiliente.
4. Para la «paz, justicia e instituciones sólidas», para el fortalecimiento institucional, el Estado de derecho y el «buen gobierno» (transparencia, responsabilidad, control y fiscalización), y una agenda de seguridad ampliada, que contemple la protección civil, la seguridad ciudadana, la ciberseguridad, las infraestructuras críticas, y el nexo seguridad-desarrollo.»

Varias personas entrevistadas reafirmaron la necesidad de acabar con una visión asimétrica de la cooperación («unos ayudan a otros») y que se tenga en cuenta que se trata de procesos de doble vía, en los que las dos partes implicadas tienen problemas crecientemente comunes (como la desigualdad y la crisis de la democracia) y realicen aprendizajes conjuntos en función de una responsabilidad colectiva. De hecho, durante la realización de este informe se produjeron movilizaciones en Estados Unidos y otros países contra el racismo que tienen un fuerte eco debido al mismo problema en la región. Los temas que motivan la protesta social son estructurales en gran parte del mundo, dice un entrevistado, y existe

«una necesidad de fortalecer estas respuestas sociales promoviendo una mayor articulación internacional. Esta debe incluir también los países del Norte. Aunque en escalas diferentes, la desigualdad, la pobreza, la corrupción, las identidades, derechos humanos, o cuestiones de género afectan a todos los países del mundo.

«La comunicación con la opinión pública debe pasar de un llamado a la solidaridad con los que más sufren, a un llamado a la responsabilidad colectiva, y a más y mejores respuestas globales. Los paí-

ses más desarrollados pueden aportar recursos económicos y técnicos y apoyos institucionales y políticos para apoyar las reformas. Pero también deben reconocer el conocimiento práctico, organizativo, cultural y teórico que aportan los países con problemas más crónicos para abordar temáticas de ámbito global.»

En la misma dirección, un experto indicó que «debiera ser tarea de la cooperación el moverse simultáneamente en los diversos niveles en los que estos problemas se plantean (local, nacional y global), para vencer la tendencia de las organizaciones locales a desempeñarse preferentemente en el ámbito más cercano y accesible a su actividad.»

En esta dimensión internacional un entrevistado sugirió que la cooperación ayude también a investigar las relaciones económicas, financieras y comerciales entre países donantes y receptores de la ayuda con el fin de conocer qué papel tienen intereses externos en la reproducción de estructuras de poder.

La cooperación funciona en un sistema global. Por lo tanto, los programas y proyectos deben situarse en un plano horizontal, no vertical entre donantes y donatarios, para visualizar cómo se manifiestan y funcionan cuestiones como los modelos económicos dominantes y su impacto en las dos partes.²¹¹ Esto se aplica, por ejemplo, en el empleo y el medio ambiente; en el sistema financiero que facilita la evasión de capitales necesarios para el desarrollo social; en las transferencias de armas; y en la dinámica de las economías ilícitas.

Dos entrevistados pusieron especial énfasis en la necesidad de evaluar la cooperación porque hay muchos proyectos que no tienen impacto o que son negativos. «Hay muy pocas áreas en donde haya evaluaciones serias, indica uno de ellos, sobre el resultado de las intervenciones de la comunidad internacional.

«¿Se logra hacer una diferencia? Entonces ¿cómo y en qué sentido? Mientras la cooperación no esté expuesta a evaluaciones periódicas independientes, las intervenciones de la comunidad internacional en esencia son irresponsables (en el sentido de no responder ante nadie).

En temas relacionados con la paz, ya hay un patrimonio extremadamente rico. Por ejemplo, en los programas de cooperación con los gobiernos subnacionales a través de la condicionalidad de la paz (peace

²¹¹ Maggie black, *The no-nonsense guide to international development*, The New Internationalist/Verso Books, Londres, 2002, pp. 130-140.

conditionality) (que fueron evaluados académicamente de manera muy positiva por Jim Boyce). Hay otra clase de intervenciones que parecen no haber tenido incidencia, o incluso haberla tenido negativa.²¹²

«Se precisan programas más serios, más acotados, basados en experiencias previas y en evaluaciones sistemáticas, que aprovechen seriamente las lecciones aprendidas, y generen mejores resultados.»

En una dirección similar algunos entrevistados señalaron su preferencia por una cooperación a proyectos concretos, preferiblemente de dimensiones medias, antes que proveer fondos de apoyo general a agencias de Naciones Unidas y otros organismos multilaterales.

La simetría entre las dos partes de la cooperación surgió también en algunas respuestas, enfatizando que la cooperación debe aprender de los actores locales. «Es importante que se construya capacidad de trabajar “desde abajo” y no de forma demasiado vertical», dice una entrevistada. «Cuando se reconocen las capacidades a nivel local, se entiende que técnicos y profesionales tienen solamente una forma de conocer, y que necesitan este conocimiento local para que los programas se diseñan dentro de su contexto y que se implementan con gente que conocen su entorno.»

Una cuestión fundamental es la relación entre democracia, ciudadanía y cooperación. Un experto en este campo nos indicó:

«Una de las tendencias más preocupantes del momento es el estrechamiento del espacio democrático de la ciudadanía: una tendencia en numerosos países. Una de las tareas de la cooperación es justamente contribuir a evitar ese proceso, desde el convencimiento de que no hay desarrollo —como plantea Amartya Sen— sin una ampliación efectiva del espacio de libertad de las personas. Por tanto, la cooperación debe necesariamente ser sensible a esa protesta, que es —en sí misma— un factor de cambio social.»

«Lo difícil es identificar el modo más efectivo de trabajar en ese entorno, entre otras cosas porque la respuesta debe ser según las

²¹² Se define la condicionalidad de la paz como «el uso de la ayuda como herramienta para persuadir a partes en conflicto para hacer las paces, para implementar un acuerdo de paz propuesto y para consolidar la paz .» Ver Georg Frerks, «The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist», Conflict Research Unit Working Paper, Clingendael Institute, The Hague, 2006. <https://gsdrc.org/document-library/the-use-of-peace-conditionalities-in-conflict-and-post-conflict-settings-a-conceptual-framework-and-a-checklist/>; y Jim Boyce, «Aid, Conditionality, and War Economies», Economic Department Working Paper, Amherst University, 2004. https://scholarworks.umass.edu/econ_workingpaper/72/

condiciones de cada caso. Una respuesta general, en todo caso, es hacer una cooperación más "políticamente sensible": es decir, una cooperación que entienda: i) que es en sí misma una respuesta política (y no meramente técnica); ii) que para construir una respuesta atinada es necesario realizar un análisis de economía política (identificando la aritmética de intereses que subyace al problema); y iii) que, identificados los factores del cambio, la función de la cooperación debe ser apoyarlos (ni sustituirlos, ni dirigirlos).»

Varios entrevistados subrayaron esta necesidad de que la cooperación internacional no sea solamente técnica sino también política, y que se ocupe de las relaciones de poder.²¹³ «Debería dejar de ser una cuestión técnica y un paliativo, insistió otra entrevista, y asumir su carácter político. Es una limitación que sigamos trabajando con la `teoría de cambio` y el `enfoque de formulario`.»

Sobre esta dimensión política, Melissa Leach, directora del Institute of Development Studies (Londres), escribió en junio de 2020:

«Lo más importante para cambiar la forma en que pensamos y hacemos desarrollo es comprender, abordar y desafiar los desequilibrios de poder profundamente arraigados. Las relaciones de poder subyacen a las causas y vulnerabilidades relacionadas con la salud, el clima y las interrupciones económicas. Se encuentran en el corazón de las desigualdades e injusticias. Si el cambio económico, social y ambiental progresivo tiene lugar, en última instancia depende de la elección política y la movilización, involucrando a los ciudadanos, los estados y otros actores (...). El desarrollo ya no puede ser imaginado como un asunto técnico, sino que debe ser tratado como completamente político.»²¹⁴

Aunque la pandemia congeló las huelgas y manifestaciones, los problemas que las motivaron no solo siguen presentes, sino que se han incentivado. La crisis ha subrayado los problemas que había, y pese a la pandemia en Colombia y Chile se han renovado las manifestaciones mientras que en noviembre fueron especialmente intensas en Perú.

²¹³ Sobre la necesidad de pensar y actuar políticamente en la cooperación internacional, ver Niheer Dasandi *et al.*, «What does the evidence tell us about 'thinking and working politically' in development assistance?», *Working Paper*, United Nations University World Institute for Development, Helsinki, 2019.

²¹⁴ Melissa Leach, «Development must change in the face of injustice and inequality», Institute of Development Studies, 10 de junio, 2020. El subrayado es nuestro. https://www.ids.ac.uk/opinions/development-must-change-in-the-face-of-injustice-and-inequality/?utm_campaign=News%20at%20IDS%2012%20June%202020&utm_source=emailCampaign&utm_content=&utm_medium=email

En un momento en que gobiernos, organizaciones multilaterales y no gubernamentales tendrán mayores demandas y probablemente recortes en sus recursos, sería adecuado revisar las prioridades y formas de trabajo. Las palabras de Virginia Bouvier pueden servir de guía: «La clave parece ser ayudarle a la gente a desarrollar su propia base de recursos sin fomentar la dependencia de la ayuda externa y garantizar que las necesidades locales no se subordinen a intereses corporativos más amplios.»

Entrevistas

Carla Afonso, Coordinadora Programática en Corporación Humanas, Cali.

José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada de Economía Aplicada, Facultad de Economía, Universidad Complutense, Madrid.

Gerson Arias, director para el diálogo social, Comisión de la Verdad, Bogotá.

Cynthia Arnson, directora del Programa de América Latina del Wilson Center, Washington D.C.

Kristina Birke, Directora de la Fundación Friedrich Ebert, Colombia.

Javier Betancourt, Defensores de Derechos Humanos. Organización Nacional de Indígenas de Colombia, Bogotá.

Denise Cook Maude, ex Coordinadora Residente de Naciones Unidas, Madrid.

Cristina Churruca, profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas e investigadora senior del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Bilbao.

Alfonso Dubois, profesor jubilado de economía Universidad del País Vasco/EHU, Instituto Hegoa, Bilbao.

Norberto Fernández, ex funcionario Senior del Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), Viena.

Monseñor Héctor Fabio Henao, director del Secretariado Nacional de Pastoral Social, de la Conferencia Episcopal, Bogotá.

Kristian Herbolzheimer, director del el Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona.

Pilar Gaitán, politóloga, Ex Vicecanciller, Miembro Corporación La Paz Querida, Bogotá.

Daniel García-Peña, profesor Universidad Nacional. Ex Alto Comisionado de Paz, Bogotá.

Mabel González Bustelo, asesora senior, Norwegian Centre for Conflict Resolution, Oslo.

Wolf Grabendorff, investigador, ex director de las oficinas de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia y Ecuador, y del Proyecto de Seguridad Regional en Chile.

- Francisco Gutiérrez Sanín, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Adam Isacson, coordinador del Defense Oversight program, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington D.C.
- Oliver Kaplan, profesor Asociado de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la Josef Korbel School of International Studies, Universidad de Denver.
- Sabine Kurtenbach, investigadora principal sobre América Latina en el Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA), Hamburgo.
- Julieta Lemaitre, magistrada en la Sala de Reconocimiento de la Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz y profesora adjunta en la Universidad de los Andes, Bogotá.
- Philipp Lustenberger, co-director del programa de mediación de swisspeace, Berna.
- Stefano Manservigi, ex Director General de la Dirección General de Cooperación Internacional de la Comisión Europea, Bruselas.
- Gabriel Muyuy Jacanamejoy, indígena del pueblo inga de Colombia, ex Senador, Bogotá.
- Borja Paladini, *Practitioner in Residence Fellow* en el Peace Research Institute of Oslo (PRIO), Oslo.
- Karlos Pérez de Armiño, profesor titular de Relaciones Internacionales y director de HEGOVA, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Jenny Pierce, profesora investigadora en el Latin America and Caribbean Centre (LACC), London School of Economics, Londres.
- Socorro Ramírez, doctora en Ciencia Política y ex profesora en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Francisco Rey, co-director Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, Madrid.
- Marcos Robledo, ex asesor de política exterior y defensa de la presidenta chilena Michele Bachelet y coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Santiago de Chile.
- José Antonio Sanahuja, catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense y director de la Fundación Carolina, Madrid.
- Gimena Sánchez, directora de la Sección Países Andinos en la Washington Office on Latin America (WOLA), Washington D.C.
- David Sogge, investigador asociado del Transnational Institute (TNI), Amsterdam.
- Mark B. Taylor, investigador, Fafo Institute for Labour and Social Research, Oslo.
- Arlene B. Tickner, profesora en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Barbara Unger, directora de la Unidad sobre América Latina, Berghof Foundation, Berlín.
- Augusto Varas, presidente de la Fundación Equitas, Santiago de Chile.
- Christian Visnes, ex representante del Norwegian Refugee Council en Colombia, Oslo.

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 96

Entre 2019 y 2020 hubo manifestaciones masivas en Colombia contra la corrupción, la violencia sexual, y en favor de mejor acceso a la educación y la prestación universal de salud, entre otros temas. Mujeres, estudiantes, representantes sindicales y de comunidades indígenas y afrocolombianas salieron a la calle a exigir al Estado que cumpla sus compromisos y obligaciones. El telón de fondo de las protestas era la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y las FARC en 2016.

Este informe analiza si la cooperación internacional está respondiendo a las demandas de estas protestas. Después de casi siete décadas de actuación en Colombia, ¿qué papel cumple la cooperación (especialmente la oficial)? ¿Debería adaptarse a la nueva agenda política de la sociedad civil e incorporar temas como la desigualdad, la reforma tributaria, la evasión de capitales o el impacto del crimen organizado? Y, ¿qué posición tendría que adoptar la cooperación frente al diseño político?

El autor entrevistó a medio centenar de especialistas del mundo académico y diplomático, organizaciones multilaterales y de la sociedad civil de Colombia e internacionales. Sus opiniones se presentan junto con análisis de contexto, los debates más actuales sobre la cooperación y recomendaciones.

Mariano Aguirre ha sido director del Centro Noruego para la Resolución de Conflictos (NOREF) (2009-2016) y asesor senior de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia (2017-2019). Es *Associate Fellow* de Chatham House (Londres); miembro del consejo asesor del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) y de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Fundación Friedrich Ebert (Berlín y Bogotá). Forma parte de los patronatos de la Fundación Equitas (Chile) y la Washington Office on Latin America (WOLA) (Estados Unidos), además de consultor de la Human Rights Funders Network (HRFN).

Profesor en el Master de Acción Humanitaria Internacional (Universidad de Deusto); en la Escola de Cultura de Paz (Universidad de Barcelona); y en el Master Iberoamericano sobre Gobernabilidad, Derechos Humanos y Cultura de Paz (Universidad Castilla La Mancha). Escribe habitualmente en Esglobal.org, opendemocracy, Política Exterior, BBC Mundo y Radio Francia Internacional.



Avalado por



Promovido por



LEHENDAKARITZA
Giza Eskubide, Eskizidatza
eta Lan-kidetsaren Idazkaritza Nagusia
Biktimen eta Giza Eskubideen Zuzendaritza

PRESIDENCIA
Secretaría General de Derechos Humanos,
Convivencia y Cooperación
Dirección de Víctimas y Derechos Humanos