

El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia

Erika Rodríguez Pinzón | Coordinadora del Panel de América Latina OPEX en la Fundación Alternativas | @emaropi 

Tema

El gobierno colombiano ha emprendido una activa búsqueda de recursos para financiar el postconflicto, una vez se firme un acuerdo de paz con las FARC. Se prevé que parte de la suma necesaria provenga de la comunidad internacional.

Resumen

Tras tres años de negociaciones, Colombia se aproxima a la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC. Mientras se culminan los acuerdos de la agenda y se negocia el cierre del conflicto, el gobierno ha emprendido una activa búsqueda de recursos para financiar el postconflicto. La suma estimada asciende a 30.000 millones de dólares, de los cuales se espera que una parte provenga de la comunidad internacional.

El papel de la comunidad internacional no se limita únicamente a la donación de fondos, sino que su participación es vital para superar la guerra, tanto a través de la asistencia técnica como en el proceso de verificación y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

Este documento analiza cuáles son los retos de la cooperación internacional, cuáles deberían ser sus ejes de trabajo y cuáles los requisitos mínimos que debería demandar del gobierno colombiano.

Análisis

Mientras avanza el Diálogo en la Habana, el Congreso colombiano está cerrando los detalles para refrendar los acuerdos alcanzados y que deben terminar con más de 50 años de conflicto entre las FARC y el gobierno. Se espera la firma de un acuerdo para finales de marzo de 2016 y posteriormente la celebración de un plebiscito con el que los colombianos deben legitimarlo.

El acuerdo se ha construido alrededor de la “Agenda de La Habana”, que incluye cinco puntos: (1) desarrollo rural; (2) participación política; (3) fin del conflicto; (4) lucha contra las drogas ilícitas; y (5) reconocimiento y reparación de las víctimas. La implementación y verificación de los acuerdos se ha constituido en un sexto punto. En 2013 se dio el primer acuerdo sobre desarrollo rural, a lo largo de 2014 los correspondientes a drogas ilícitas y participación política. En diciembre de 2015 se alcanzó el cuarto acuerdo, sobre víctimas, y dentro de éste el correspondiente a la “justicia especial”. Un aspecto, este

último, que ha tomado bastante tiempo dado que incluye temas complejos como la aplicación de la justicia y la desmovilización de combatientes.

La negociación ha avanzado con lentitud pero, sin embargo, las partes no han dejado de enviar mensajes positivos sobre la inminente firma del acuerdo. En este contexto, el presidente Santos ha iniciado una activa campaña para “promover” los beneficios de la paz ante posibles inversores y recabar fondos.

La palabra postconflicto se ha instalado en el lenguaje oficial y en la diplomacia colombiana, lo cual no deja de ser una paradoja teniendo en cuenta que a tres meses de la fecha límite para la firma del acuerdo aún no se ha efectuado un cese al fuego bilateral. En este sentido, la diplomacia y el discurso público colombianos parecen excesivamente optimistas al dar ya por saldada la consecución de la paz en el país.

Lejos quedan los años en los que la diplomacia colombiana se esforzaba por atraer el apoyo internacional colocando al país en el centro de la confrontación internacional en el marco de la lucha contra el terror. La imagen de país víctima del terrorismo ha dado paso a la de economía emergente donde el conflicto se considera parte de la historia.

Es comprensible que ante el cambio del ciclo expansivo de la economía latinoamericana, el presidente Santos se esfuerce por concentrar la atención sobre el país. Colombia es un país atractivo en materia económica, conjuga riqueza natural con estabilidad macroeconómica, una paradójica estabilidad política, seguridad jurídica y capital humano. El problema es que presentar los éxitos de Colombia como país emergente, candidato a la OCDE y graduado como país de renta media, se conjuga con dificultad con la necesidad de buscar recursos para financiar el postconflicto. En la última década la cooperación para el desarrollo ha ido retirándose de los países de renta media y de las regiones menos “problemáticas”, para concentrarse en los focos de tensión de la actualidad en Asia, África y la cuenca del Mediterráneo.

Los retos de la paz

A pesar de los buenos pronósticos en lo que respecta a la negociación, los desafíos siguen siendo enormes, ya que algunos de los asuntos más espinosos han sido dejados para el final. Además, cualquier acuerdo entre gobierno y guerrilla debe obtener la aprobación de la ciudadanía, en un país altamente polarizado en el que los sectores más guerrilleros y reacios a la negociación están dispuestos a mostrar y a movilizar su oposición a un acuerdo que consideran iguala injustamente a ejército y guerrilla y permite la impunidad de los segundos.

En segundo lugar, el éxito futuro de los acuerdos depende en gran parte de una buena gestión y entendimiento de los tiempos, diferenciando bien las acciones a llevar a cabo en el período inmediatamente posterior a la firma de los acuerdos, o post-acuerdo y el postconflicto.

En el post-acuerdo se realizará la desmovilización de combatientes, se pondrán las bases de los procesos de justicia transicional y restaurativa y se producirá la restauración o implantación de la institucionalidad estatal en algunas zonas. El

postconflicto, por su parte, a pesar de su generalización en el discurso público es un proceso multidimensional de largo plazo.

Esta diferenciación, aunque evidente, debe remarcarse como parte de la “pedagogía” de la paz con el fin de limitar las expectativas ciudadanas, apoyar la planificación de políticas públicas y definir la participación internacional.

Finalmente, y en función de lo anterior, está la financiación del postconflicto. Un proceso de esta magnitud tiene unos costes difíciles de asumir para el presupuesto del país y requiere concentrar un importante caudal de recursos en determinadas zonas de la nación.

En 2015 se invirtieron 3.280 millones de dólares en atención humanitaria a víctimas, desplazados y restitución de tierras. En 2016 se han destinado a estos rubros 3.444 millones de dólares y se espera que este presupuesto continúe creciendo en los próximos años. Sin embargo, la Comisión de Estudio del Sistema Tributario ha señalado que estos asuntos requieren recursos adicionales para 2018 del orden del 1,5 % del PIB (el PIB de Colombia en 2014 alcanzó los 377.000 millones de dólares), llegando al 3,3 % para 2020, sin incluir el gasto postconflicto.

Por su parte, la Misión Rural organizada por el gobierno señaló que el campo colombiano en el postconflicto requerirá anualmente entre el 0,6% y el 1% del PIB. En una perspectiva más amplia, el Senado colombiano calculó que poner en marcha los acuerdos durante los primeros 10 años costará unos 30.000 millones de dólares.

Una parte de esta inversión vendría de la “repriorización del gasto público”, una apuesta arriesgada dado que el país presenta importantes problemas sociales más allá de las zonas en las que han operado las guerrillas. Un trasvase de fondos de unas regiones o sectores de población a otros podría agudizar problemas sociales, aumentar la desigualdad y generar un perverso “efecto llamada” hacia las zonas en la que se concentre la inversión social en lugar de apostar por el desarrollo equitativo del país.

Además, obtener recursos domésticos adicionales no parece sencillo. Por un lado, Colombia tiene una capacidad recaudatoria baja, regresiva y desequilibrada en detrimento de la producción empresarial. Este problema afecta tanto la disponibilidad de recursos como a la igualdad social, ambos necesarios para el postconflicto. Por otro lado, el país se ve afectado por las malas perspectivas de las economías latinoamericanas, debidas entre otras cosas a los bajos precios del petróleo y en general al decrecimiento de la demanda China de bienes primarios. La depreciación de la moneda nacional y la caída de la IED (hasta un 14% en la región según la CEPAL) hacen que las perspectivas para el año próximo no sean muy halagüeñas.

Con este trasfondo el gobierno se ha empeñado en asegurar fondos por parte de la comunidad internacional, tanto en forma de cooperación (reembolsable y no reembolsable) como de inversión privada. Se ha anunciado la constitución de cinco fondos de cooperación financiera internacional y técnica de distinto origen y naturaleza bajo un techo común que será el fondo “Colombia en Paz”. Según algunos medios, los

esfuerzos del presidente podrían permitirle alcanzar inicialmente unos 3.000 millones de dólares para temas de postconflicto y medio ambiente.

La contribución de la UE

Hasta ahora la UE ha mantenido un compromiso continuo con la construcción de paz en Colombia. Una experiencia de más de 20 años a través de programas como los Laboratorios de paz (2002-2010) y Nuevos Territorios de Paz (2011-2016) y que constituye un importante antecedente de la política de postconflicto.

En octubre de 2014 el gobierno colombiano suscribió un crédito externo de tipo programático por hasta 100 millones de dólares con el Banco de Desarrollo Alemán para financiar la construcción de la paz y el postconflicto.

Además, la UE, con la intermediación de España, anunció en la Cumbre UE-CELAC su compromiso de impulsar un fondo fiduciario que reunirá las contribuciones de los Estados miembros, junto con las de otros países extracomunitarios e incluso entidades privadas. Asimismo, en 2014 aprobó el Programa de Cooperación con Colombia para el período 2014-2017, por cerca de 90 millones de dólares. De este presupuesto el 80% se invertirá en desarrollo económico local y en apoyo institucional, el 15% en comercio sostenible e inversión, y el 5 % restante en apoyo a otras iniciativas.

La creación de un fondo permitirá una mejor y necesaria coordinación y articulación de los esfuerzos de los diferentes países. En este caso, las prioridades de la UE han sido definidas a través del diálogo con las autoridades nacionales y en consultas con la sociedad civil y se ha nombrado a un enviado especial, el ex vicepresidente irlandés Eamon Gilmore.

Adicionalmente, la EU ha señalado su intención de apoyar un plan de desminado en Colombia y dentro de las medidas individuales de los miembros, destacando el interés de Francia en aportar ayuda específica para el fortalecimiento de los sistemas de información catastral y el proceso de devolución de tierras.

La contribución de EEUU

Junto a la UE, EEUU es sin duda el otro gran actor externo con una larga historia de trabajo en programas de amplia cobertura en el país, tanto en materia de sustitución de cultivos ilícitos a través de la generación de programas productivos como en el trabajo con comunidades vulnerables.

La ayuda de EEUU se concentra en la lucha contra el narcotráfico desde la perspectiva de corresponsabilidad, que contrasta con el enfoque de construcción de paz de la UE. Sin embargo, gracias al reciente lanzamiento de una nueva política de lucha contra las drogas basada en la política social, y a un tácito reconocimiento del fracaso de la denominada “guerra contra las drogas”, la política norteamericana debe continuar virando hacia un enfoque más humano y social y menos de seguridad.

Los lineamientos de la cooperación norteamericana prevista para el período 2014-2018 se recogen en el documento “Un camino hacia la paz” publicado por USAID. El

documento muestra un amplio alineamiento con la agenda de negociación y posibilita la atención de requerimientos extraordinarios en el marco de la implementación de los acuerdos. Asimismo, establece cuatro objetivos de desarrollo: (1) presencia ampliada del Estado; (2) reconciliación, justicia transicional y reintegración; (3) crecimiento económico rural; y (4) recuperación del medio ambiente.

En los últimos 15 años, EEUU ha invertido al menos 10.000 millones de dólares en el programa antidrogas de Colombia. Buena parte de esta suma financió el componente militar, aunque el componente social ganó peso en los últimos años. Aunque la cuantía de esta ayuda viene disminuyendo progresivamente, de cara al postconflicto el presidente Obama pidió una partida adicional de 288 millones de dólares y se espera que se aprueben algunos recursos adicionales para temas específicos.

El papel de los multilaterales y los nuevos donantes

Las agencias multilaterales, particularmente las de Naciones Unidas, también cuentan con una larga experiencia en el país, destacando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

El PNUD es una de las agencias más experimentadas en materia de construcción de paz en el país y UNODC es uno de los ejecutores de los programas de desarrollo alternativo más notables. Cuentan con un amplio despliegue territorial y un equipo técnico muy experto, lo cual hace que su experiencia sea otra de las más relevantes de cara al postconflicto.

Sin embargo, ni PNUD ni UNODC son donantes sino ejecutores de la política gubernamental y de cooperación a través de convenios con entidades públicas. Es cierto que estos organismos han dado flexibilidad y viabilizado la intervención en regiones donde el control estatal era insuficiente. No obstante, su dependencia vital de los recursos estatales crea un riesgo constante de convertirse en juez y parte de la cuestión y de subordinar los mandatos globales a los lineamientos de la política gubernamental.

En tercer lugar, se destaca la experiencia del Programa MAPP-OEA (Misión de Apoyo al Proceso de Paz-Organización de Estados Americanos) que respaldó desde 2004 los procesos de paz con las autodefensas, a través de la verificación y la monitorización de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia, apoyo a las iniciativas del gobierno y la sociedad civil, verificación de la entrega, custodia y destrucción de las armas entregadas, y apoyo a iniciativas locales en zonas de conflicto mediante proyectos específicos con especial énfasis en los grupos o poblaciones vulnerables.

Finalmente, como novedad, China ha confirmado que donará 8 millones de dólares para diferentes proyectos. Aunque no hay muchos detalles, esta estrategia parece encajar dentro de la creciente presencia China en la región desde diferentes frentes.

Los requerimientos de la comunidad internacional

El papel de la cooperación al desarrollo no se circunscribe exclusivamente a la financiación, su principal aporte será servir de garantes del proceso de desarme y desmovilización, así como en el proceso de justicia transicional y restaurativa. Asimismo, se espera que apoye con su experiencia las cuestiones técnicas relativas al diseño e implementación de las políticas de postconflicto y de fortalecimiento institucional y participación ciudadana.

Se requiere una participación estructurada en la que se asuman distintas funciones en distintos momentos del proceso con una perspectiva de largo plazo y donde se amplíe la presencia de la comunidad internacional incluyendo también a la sociedad civil. Su presencia y respaldo serán claves para dar legitimidad al proceso, actuando como un puente indispensable para la comunicación con sectores sociales reacios al diálogo con el gobierno.

Sin embargo, la coordinación y estructuración de la participación de los diversos actores internacionales debe ser una tarea del gobierno y, además, es éste el que debe proveerles de las condiciones para que puedan cumplir su misión. Es necesaria una estrategia de articulación de los actores internacionales, que coordine su acción y que equipare los proyectos internacionales con un esfuerzo estatal equivalente.

El actual Diálogo de la Habana viene precedido por varios procesos de paz de los cuales el país ha adquirido una gran experiencia en materia de reintegración de grupos armados ilegales. Asimismo, es un país de renta media con cierta disponibilidad de recursos económicos y una estructura institucional desarrollada. Aunque el buen nivel institucional a nivel de gobierno contrasta con la dispar presencia estatal en el territorio. De cualquier forma, es un escenario poco habitual dentro de los países en conflicto y eso puede jugar a favor de la efectividad de la cooperación, aunque también supone un reto, dadas algunas inercias perniciosas dentro de las instituciones públicas.

De cara al postconflicto se ha creado un ministerio que tendrá como fin coordinar todos los frentes, políticos, legales y de políticas públicas. Esta institución, a su vez, debería tener alguna capacidad de coordinación sobre otras instituciones que ya vienen trabajando en la construcción de paz, como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, otras adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y la Agencia Colombiana para la Reintegración.

Una vez construido el esquema institucional y legal que soporta el postconflicto, aún hay algunos aspectos por desarrollar muy importantes y que se espera se puedan atender desde las competencias del ministerio del postconflicto, tales como las siguientes:

- La necesaria alineación y coherencia de los marcos políticos para el postconflicto. El Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de postconflicto deben alinearse con las metas surgidas del proceso de diálogos y ser consistentes con este.

- La transparencia y la mejora de los procesos de la gestión pública como uno de los requisitos para la cooperación internacional. Las instituciones gubernamentales tienen graves problemas de gestión. A pesar del buen nivel de sus profesionales se evidencian defectos provenientes de una alta burocratización, comportamientos clientelares y nepotismo. Asimismo, hay problemas de articulación institucional y deficiencias en la coordinación intra e interinstitucional.
- La coordinación de programas requiere una presencia creciente de las instituciones en el territorio y no sólo de los organismos de seguridad o de cooperación sino de todos aquellos que ejecutan la política social. La “consolidación territorial” se traduce en presencia institucional y no únicamente en “control de la seguridad”. Además, la cooperación necesita apoyarse en las instituciones públicas locales.
- Cambio del enfoque basado en comunidades, convirtiendo al territorio y a sus dinámicas sociales, económicas y ecológicas en el centro de la acción de la política pública. El postconflicto debe centrarse en la reconstrucción del Estado y el entramado social con una base geográfica, incluyente y diversa y no limitada a grupos poblacionales.
- Planificación de largo plazo con metas y etapas claras. Por este motivo, además de la coordinación y la planificación de la ayuda, es necesario que se diseñen estrategias de “salida y graduación” de las personas y territorios beneficiarios de los programas sociales. El objetivo debe ser echar a andar dinámicas que en un período determinado cumplan las condiciones para ser autosostenibles. La planificación debe ser realista y ajustada a las características de las diferentes regiones (adecuada a los procesos productivos, estructuras sociales, etc.) y deben preverse los mecanismos de seguimiento, monitorización y evaluación.
- Reconocimiento de la legitimidad del Estado como meta en aquellas zonas en las que no operaba o lo hacía de forma parcial. Por este motivo es indispensable que se visibilice como el articulador de todas las intervenciones, y que la imagen de su presencia no sea sustituida por otros actores. En una estrategia de articulación de esfuerzos los papeles deben quedar claros no solo para los gestores sino también para los ciudadanos. La comunidad internacional necesita que su participación esté delimitada y que sea el gobierno quien mantenga el diálogo con los ciudadanos y tenga la responsabilidad última de lo que se haga o deje de hacer.
- Coordinación de los programas de cooperación postconflicto consistente con otras estrategias en el marco de la gobernanza global, como el acuerdo de financiación sostenible y gestión del Sistema de Parques Nacionales firmado en el marco de la Cumbre del Clima de París (COP21) en diciembre de 2015. Colombia, en su nueva estrategia de política internacional, debería establecer prioridades en materia de gobernanza y bienes públicos globales. La comunidad internacional también tendría que ser consistente y a su vez garante de los compromisos de este tipo.

Conclusiones

Ante la inminente firma de los acuerdos de paz en Colombia el gobierno colombiano está buscando recursos para financiar la agenda de políticas sociales que se ha construido a lo largo de la negociación, así como los costes propios de la desmovilización de los combatientes y la reparación de las víctimas. Junto con los recursos locales, los recursos internacionales van a jugar un papel determinante.

La tarea pendiente no es sencilla, no sólo por la magnitud de las políticas sociales necesarias para garantizar la paz, sino por las implicaciones sobre la estructura política, social e institucional del país, incluso de las zonas que han sido ajenas a la guerra.

En este proceso deben diferenciarse dos etapas: (1) el post-acuerdo, que va a requerir un amplio concurso internacional en materia de verificación y apoyo en la desmovilización de los combatientes, identificación de víctimas, etc.; y (2) el postconflicto, entendido como el proceso de largo plazo de superación de la guerra. Este último supone un cambio en la cultura y arquitectura institucional del país, la llegada efectiva del Estado a todo el territorio y el fortalecimiento y actuación efectiva de las instituciones locales. La comunidad internacional, si actúa de manera articulada y coordinada, podrá ayudar y presionar al gobierno para conseguir esta efectiva articulación de los territorios periféricos en la estructura institucional del Estado.

Es importante, además, y siguiendo las recomendaciones efectuadas por el International Crisis Group, no ceder a las presiones de pasar de inmediato y por completo a una agenda postconflicto, y seguir proporcionando recursos y apoyo político a las organizaciones de derechos humanos, con especial énfasis en el impacto humanitario de la violencia criminal en zonas urbanas.

Si el gobierno colombiano con el apoyo de la comunidad internacional consigue este nivel de coherencia y alineación de sus políticas y de sus socios internacionales, entonces podrá mostrar argumentos en contra de la actual desconexión ente la imagen de país que se vende y su realidad interna.

El proceso de paz ha generado unas grandes expectativas tanto entre la población del país como entre la comunidad internacional. Satisfacerlas no es solo cuestión de firmar los acuerdos sino de garantizar la sostenibilidad del proceso en el largo plazo, lo cual exigirá aprovechar todos los recursos existentes y garantizar la máxima transparencia en todas las etapas.