

La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia

AECID's peacebuilding strategy in the context of the armed conflict in Colombia

Paula Jimena Nández Ortiz

 <https://orcid.org/0000-0001-6196-7539>

Universidad Complutense de Madrid, España.
pnanez@ucm.es

Recibido: 04-02-2021
Aceptado: 27-03-2021



Resumen

Este artículo pretende analizar las principales características de la estrategia de construcción de paz desarrollada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el marco del conflicto armado en Colombia, centrándose de manera particular, en la segunda década del presente siglo. La metodología implementada se centra en la revisión de los diferentes documentos, estrategias y planes directores de la cooperación española (CE), que fue complementada con la realización de entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a dos personas expertas en el sistema de cooperación, que han desempeñado cargos de responsabilidad tanto en la AECID como en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Entre los principales resultados de investigación se puede señalar que la AECID ha implementado a través de sus programas en Colombia una estrategia de construcción de paz que aborda las tres dimensiones de la violencia: violencia estructural, violencia, directa y violencia cultural, en línea con la conceptualización de Johan Galtung; con especial atención, en los procesos de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y la construcción de la paz (*peacebuilding*), quedando en un segundo plano el momento de las negociaciones (*peacemaking*).

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), conflicto, desarrollo, paz, violencia.

Abstract

This article aims to analyze the main characteristics of the peacebuilding strategy developed by the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID) in the context of the armed conflict in Colombia, focusing in particular on the second decade of this century. The methodology implemented to achieve this objective focuses on the review of the different documents, strategies and master plans of the Spanish Cooperation (EC), which was complemented with in-depth and semi-structured interviews with two experts in the country's cooperation system, who have held positions of responsibility in both AECID and the Ministry of Foreign Affairs, European Union and Cooperation. Among the main research results, it can be pointed out that AECID has implemented through its programs in Colombia a peacebuilding strategy that addresses the three dimensions of violence: structural violence, direct violence and cultural violence, in line with Johan Galtung's conceptualization; with special attention to peacekeeping and peacebuilding processes, leaving in the background the moment of negotiations (peacemaking).

Key words: development, Official Development Assistance (ODA), peace, violence, war.

Sumario

1. Introducción | 2. Una visión integral de los conflictos | Las 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución | 3. El papel de la cooperación en los procesos de construcción de paz | 4. Desigualdad y conflicto: las paradojas de la cooperación en un país de renta media alta | 5. La estrategia de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia | 6. La AECID y un acuerdo de paz fallido | 7. Reflexiones finales | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Nández, J. (2021): "La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 108-123. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.444>

1. Introducción

El presente artículo tiene como finalidad abordar las principales características de la estrategia de construcción de paz de la AECID implementada en la última década en el marco del conflicto social y armado que vive Colombia. La delimitación temporal del análisis se relaciona con los cambios experimentados en la política de cooperación en España en los últimos dos decenios.

A mediados de la primera década del dos mil, una visión más ambiciosa de la cooperación se vio plasmada en una serie de reformas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) como fueron la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y, por supuesto, la formulación del II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) (Marín, 2014). En este periodo es de destacar el importante incremento de la AOD, como impulso para acercarse a la meta del 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB). Una de las personas expertas entrevistadas señala este momento de la cooperación como el "periodo de oro" en términos presupuestarios (0,49%). Así mismo, destaca el giro conceptual de la cooperación, superando de alguna manera el momento de cubrir carencias y empezar a diseñar estrategias comunes (E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020).

Precisamente, es en este periodo que se construye la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo (MAEC, 2007) que va a marcar los principales derroteros de la AECID en esta materia. Lo interesante de este documento es que hace una revisión exhaustiva de los marcos normativos globales, europeos y nacionales en materia de paz y derechos humanos, así como un marco teórico y metodológico, que pone este ámbito como un elemento transversal de toda la política de cooperación, entendiendo que en un contexto de conflicto armado se requiere intervenciones integrales para desactivar el enfrentamiento bélico y las diversas conflictividades asociadas, llamando la atención sobre las diferentes expresiones espaciales.

El "periodo de oro" de la cooperación internacional para el desarrollo llega a su fin con la crisis financiera del 2008 y la decisión del gobierno del Partido Popular de hacer una política de retracción en esta materia. De esta manera, se produce prácticamente un desmantelamiento de política, como se señala en los apartados posteriores. No obstante, al interior de la AECID se consigue mantener algunos proyectos y programas en América Latina y en África gracias en parte a la gestión de los fondos europeos y a la acción de otros actores de cooperación española, en particular, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

En el caso de Colombia, la AECID ha continuado con la política de cooperación debido a que es considerado un país de "atención especial" debido a la existencia del conflicto social y armado y de unas condiciones de desigualdad social que lo sitúan entre los primeros del continente.

Por otra parte, la presencia de España en Colombia se relaciona con una estrecha relación de colaboración que se remonta a los años setenta y al interés que despierta el país para las empresas españolas. Tal interés se corresponde con la posición geoestratégica de Colombia en el continente, la riqueza en términos de biodiversidad y recursos naturales, y las facilidades que han dado los diferentes gobiernos para la inversión extranjera. En este orden de ideas, la política de cooperación española ha estado ligada a la política exterior. En cuanto a las prioridades geográficas, el continente americano ha sido central en la acción internacional española enfocada de manera particular en los países de Centroamérica y Latinoamérica.

En este contexto, llama poderosamente la atención que el gobierno español del Partido Popular no haya liderado la iniciativa europea de acompañamiento a los diálogos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP. Entendemos las razones de política interna, pero consideramos una falta visión política el bajo perfil del gobierno español, en un momento clave con un país con el que se tiene una larga relación de política exterior (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

En este orden de ideas, señalar que en la investigación realizada a través de la revisión exhaustiva de los documentos de la política de CE complementada con un enfoque cualitativo a través de la realización de entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a personas expertas en este ámbito, nos lleva a aventurarnos a plantear una hipótesis de trabajo sobre la potencialidad de la estrategia de construcción de paz de la CE en Colombia en las fases de construcción de paz (*peacebuilding*) y en el mantenimiento de la paz (*peakeeping*), en concordancia con las ventajas comparativas que ha desarrollado la AECID en este país latinoamericano. No obstante, señalar que el posicionamiento de España en esta materia dependerá a futuro de una reforma de la cooperación y del liderazgo político que asuma el país en la Unión Europea.

Para terminar este apartado, indicar que el análisis se realiza a partir de la conceptualización de Johan Galtung sobre las dimensiones de la violencia en los conflictos armados y su relación con la construcción de

paz en términos de la reconstrucción, reconciliación y resolución, como parte de una estrategia integral para la resolución de tales conflictos.

2. Una visión integral de los conflictos. Las 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución

Johan Galtung en su libro *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución* (1998) señala de manera acertada que el fin de la violencia en el caso de conflictos armados no se reduce a la terminación del enfrentamiento bélico entre las partes involucradas. Una visión reduccionista del conflicto suele obviar el componente político, así como las causas estructurales, los intereses y los marcos de sentido que subyacen a una confrontación armada. Estas posiciones suelen representar los intereses de los actores hegemónicos que luchan por el mantenimiento de ciertos privilegios (Nájñez O., 2020).

El autor llama la atención sobre las consecuencias no deseadas que pueden tener estos enfoques simplistas, dando lugar a nuevos ciclos de violencia. En este orden de ideas, señala que una inadecuada terminación de la guerra genera un desperdicio de energía, que en otros escenarios se podría utilizar de manera constructiva, o creativa como lo indica Galtung.

Ejemplo de ello, es el caso de los países de Centroamérica. En el contexto posterior a los procesos de negociación se produjo una agudización de la violencia. Como parece estar ocurriendo en Colombia después de la firma del *Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera*, ratificado por el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y la principal guerrilla de Colombia FARC-EP. La incapacidad para desactivar el conflicto armado se suele traducir en agotamiento y en la percepción de impotencia de los actores que han estado apoyando los procesos de negociación y la construcción de un escenario de posconflicto (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). Para este artículo en particular, nos referimos a la comunidad internacional.

La propuesta de Galtung de conceptualización de la violencia y de sus causas es muy sugerente para el análisis de los procesos de reconstrucción, reconciliación y resolución, en la que incluiríamos las garantías de no repetición de los hechos violentos. El autor realiza una disertación de las causas y de las consecuencias del conflicto a partir de un triángulo conformado por lo que denomina las violencias visibles e invisibles. Johan Galtung explica esta correlación en "términos de estructura y cultura: *la violencia cultural y estructural causan violencia directa*, utilizando como instrumentos actores violentos que se rebelan en contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar su uso de la violencia" (1998: 15).

En el caso del conflicto armado colombiano, este se deriva de una relación de dominación en la que las élites políticas y económicas justifican sus privilegios en la subordinación y/o en la presión sobre los sectores sociales populares. Así, consiguen mantener intacto el *statu quo* que les permita seguir disfrutando de sus prerrogativas. De esta manera, "las relaciones de dominación se sustentan en un mayor acceso a diferentes tipos de recursos sociales, políticos, económicos e incluso culturales. Esta posición permite que los intereses y motivaciones de las clases dominantes sean prioritarias en las decisiones y políticas gubernamentales" (Nájñez O., 2020: 611). Esta propuesta de análisis del conflicto en Colombia sigue la estela de la reflexión de Galtung, tal y como se muestra en la siguiente figura 1.

Figura 1. Triángulo de la violencia - Johan Galtung



Fuente: Adaptado de Galtung (1998: 15).

Por lo tanto, el autor entiende la violencia estructural como expresión de una estructura social que genera situaciones de desigualdad e injusticia al interior de las sociedades o entre las mismas. Estas injusticias y desigualdades estarían enquistadas en el sistema por lo que dificultan los cambios sociales. La violencia cultural permite la legitimación de la violencia directa y/o estructural, y se asienta en las diferentes expresiones del campo cultural: ideología, religión, lenguajes de valoración, arte, entre otros. Por su parte, la violencia directa se manifiesta en las diferentes formas de conducta hacia el "otro" que se considera enemigo, objetivo político y/o militar. En este tipo de violencia se incluyen los repertorios de violencia que despliegan los actores que participan en la confrontación (Galtung, 1995, 1998).

En el marco de esta retroalimentación entre las tres violencias, el autor señala la importancia de la implementación de las *3R*: *reconstrucción*, *reconciliación* y *resolución* si se quiere llegar a desactivar el conflicto. Los tres momentos o fases serán vitales para el éxito de un proceso de negociación y de la construcción de un verdadero escenario de posconflicto y no solo de posacuerdo. Por lo tanto, los actores sobre los que recae la responsabilidad de la paz deben trabajar de manera mancomunada en las tres fases referidas, siempre buscando la mayor protección y garantía de derechos para las víctimas del conflicto, que deben ser partícipes en el horizonte de sentido de las *3R*.

3. El papel de la cooperación en los procesos de construcción de paz

La cooperación internacional para el desarrollo puede jugar un papel relevante en la transformación de los conflictos y en la construcción de la paz, así como se recoge en el Cuadro 1. En particular, en el periodo posterior a la firma de los acuerdos, debido a que se considera como un momento de mayor fragilidad e inestabilidad, la violencia no desaparece de forma repentina por un arreglo formal entre las partes, generalmente negociado entre las élites de los actores enfrentados.

En este sentido, se corre el riesgo que afloren disputas internas de los actores, así como manifestaciones violentas de sectores que quieren mantener el *statu quo*. Las posibilidades de fracaso de los procesos de negociación son mucho más altas cuando se tratan de conflictos de larga duración, hay multiplicidad de actores y los niveles de degradación de la guerra son altos (Fisas, 2002). En un estudio hecho por Doyle y Sambanis (2006) se señala que entre una quinta parte y un porcentaje inferior a la mitad de los conflictos se reactiva en un periodo de cinco años después de la firma de un acuerdo de paz.

Los esfuerzos de la comunidad internacional en la construcción del posconflicto se pueden centrar en el fortalecimiento institucional, en la consolidación de la seguridad, el sistema judicial y en la revitalización económica y social del país (Ball y Halevy, 1996). Un ámbito relevante es el soporte a los procesos de verdad, justicia y reparación de las víctimas, en el marco de sistemas de justicia transicional. Así mismo, la cooperación internacional puede contribuir a los procesos señalados anteriormente, pero la responsabilidad de las transformaciones y el cumplimiento de los acuerdos pactados recae sobre los gobiernos, que deben poner todos los recursos del Estado en la consecución de la paz, así como en los movimientos armados ilegales desmovilizados.

Los países "donantes" pueden destinar sus recursos en las distintas fases de resolución del conflicto: negociaciones (*peacemaking*), construcción de paz (*peacebuilding*) o en el mantenimiento de la paz (*peakeeping*). La temporalidad de la acción también incidirá en las características de los programas y/o proyectos a implementar, así como sus fines. Estas acciones también suelen tener un enfoque territorial de la ayuda centrándose en aquellas regiones que han tenido una mayor incidencia de la guerra, en donde se concentran poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad social, generalmente ubicadas en localizaciones geo-estratégicas para las dinámicas del conflicto armado.

En la fase inmediatamente posterior al cese de actividades hostiles, las intervenciones suelen ser limitadas en el tiempo y se realizan en el ámbito de la acción humanitaria. Mientras que en la fase de reconstrucción social y económica se despliegan acciones a largo plazo, que implican procesos mucho más complejos (Rettberg, 2012). Por lo general, estas intervenciones se dan en función de la experiencia del actor cooperante, de la ventaja comparativa en términos de conocimiento del territorio, del grado de interlocución con las autoridades, de los lazos de confianza y de su experiencia técnica.

Cuadro 1. Las cuatro etapas de la Cooperación al Desarrollo en la Construcción de Paz

ETAPA	OBJETIVOS	EJEMPLOS
I. Acumulación de recursos	Crear un inventario de recursos y conocimientos que potencialmente pueden ser dirigidos hacia actividades de CP	Identificar recursos Movilizar recursos Evaluar recursos
II. Identificación de actividades	Alinear los intereses del constructor de paz con los intereses locales, basándose en la naturaleza de los recursos disponibles, las posibilidades de éxito y la urgencia de la situación local	Emplear un fondo de construcción de paz para responder a peticiones locales. Sumarse a actividades locales o internacionales. Identificar principales actores locales. Responder a sistemas de alerta temprana
III. Implementación	Conectar los recursos de Fase I a los actores y actividades de Fase II y activar la estrategia de CP predeterminada	Asignar los recursos. Establecer misiones en el terreno. Activar proyectos
IV. Evaluación	Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados Aprender de experiencias pasadas para la identificación e implementación de futuros proyectos	Analizar la eficacia de los proyectos. Evaluar el logro de objetivos. Evaluar cualitativamente la situación local en relación con el nivel de la seguridad humana y de estabilidad estructura

Fuente: Adaptado de Secretaría de Cooperación Internacional (2007: 53).

Al respecto, Cheng-Hopkins (2012) señala que los aprendizajes indican que los actores internacionales suelen ser más efectivos en las intervenciones a largo plazo cuando se comprometen con iniciativas de paz en las tres escalas: local, regional y nacional. Por consiguiente, uno de los grandes desafíos para la comunidad internacional es contribuir al fortalecimiento de capacidades de liderazgo de los actores nacionales y locales en sus propios procesos de construcción de paz. La autora señala que este apoyo debe incluir las capacidades humanas e institucionales, la generación de lazos de confianza, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como las capacidades para la tramitación positiva de los conflictos a través del diálogo, la negociación y el respeto a los derechos humanos (p. xxiv).

En el año 2007, la CE se desarrolló una estrategia para la construcción de la paz, que parece incorporar muchos de los elementos señalados anteriormente. De tal manera, se entiende que debe ser una cuestión transversal a todos los ámbitos de la CE. Por lo tanto, se plantea como una labor a largo plazo, no solo circunscrita a aquellos momentos más críticos de la confrontación violenta. "De hecho, la construcción de la paz adquiere su verdadero valor cuando aplica todas sus potencialidades a evitar el estallido violento de los conflictos, articulando estrategias e instrumentos que permitan su resolución pacífica" (Secretaría de Cooperación Internacional, 2007: 17).

Este horizonte de sentido se recoge en el Cuadro 1 y que recoge las etapas de la cooperación para el desarrollo previstas por España en escenarios de conflicto armado. Como se puede observar, la planificación de las acciones parte de la ventaja comparativa de la CE, en términos de su experiencia y conocimiento del terreno, con el objetivo de maximizar el impacto y mejorar la planificación. Así mismo, se privilegia un enfoque territorial a partir de la alineación de la cooperación con los actores presentes en la escala local y la priorización de las intervenciones a partir del grado de vulnerabilidad de los contextos. Esta mirada de la CE se puede observar de manera más detallada en los siguientes apartados del presente artículo, en donde se realiza un análisis de las actuaciones a partir de los planes directores de cooperación y de las líneas estratégicas contenidas en los mismos.

4. Desigualdad y conflicto: las paradojas de la cooperación en un país de renta media alta

La cooperación técnica en Colombia data de finales de los años cincuenta del siglo pasado, periodo en el que se conformó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. A partir de este momento, se crearon espacios de diálogo bilateral a través de las Comisiones Mixtas de Seguimiento y Cooperación. La Primera Comisión de trabajo Bilateral con España se ratificó en 1979 (Castrillón, 2015). En el 2015, se firmó el Convenio Marco de Cooperación entre España y Colombia, que establece un marco jurídico y de entendimiento para el diseño, programación y evaluación de las intervenciones de cooperación acordadas entre las partes (AECID, 2015).

De tal manera, las relaciones entre los dos países son de larga data, aunque se intensifica con la institucionalización de la cooperación en Colombia a finales de los años noventa, buscando el incremento de recursos de AOD, la maximización de sus beneficios y la implementación de los planes directores de la AECID a principios del dos mil.

Para el análisis, es relevante señalar que Colombia en la primera década del dos mil experimentó un crecimiento económico sostenido, que repercutió en la evolución positiva del PIB per cápita del país. En el periodo comprendido entre el 2002-2009, este indicador se multiplicó por 2,2 veces, pasando de 2.377 USD a 5.214 USD. Estas circunstancias, se tradujeron en el avance del país en la escala de graduación del desarrollo, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) (CEPEI, 2010: 14).

De tal manera, Colombia transitó de la categoría de países de renta media baja (PRMB) a países de renta media alta (PRMA). Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), esta graduación reduciría las posibilidades de recibir AOD al aplicarse un criterio de diferenciación en el acceso a las donaciones, concentrando la ayuda en los países de renta menos avanzada (PMA). No obstante, este criterio de elegibilidad no se ha aplicado de manera estricta siendo uno de los países de la región que más AOD ha percibido en los últimos años.

Por otra parte, al ingresar al grupo de los PRMA, Colombia se comprometía a cumplir los principios de la Declaración de París como país "receptor" de fondos y a redoblar sus esfuerzos en materia de cooperación Sur-Sur y Triangular. El afán de situar al país en las grandes ligas llevó al gobierno de Juan Manuel Santos a solicitar la entrada en la OCDE, cuestión que fue ratificada en el año 2015. A este respecto, la Cancillería de la República señala que la entrada en la OCDE no implica que Colombia pase a ser parte del CAD y, por tanto, posicionarse como "donante emergente". En este sentido, el país asume un doble papel en el sistema, por una parte, fortalecer su participación en la cooperación Sur-Sur y, por otro lado, "receptor" de fondos de AOD. Esta dualidad se corresponde con el contexto social y económico del país, caracterizado por unas intensas desigualdades. Si bien Colombia ha mejorado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (en el dos mil se situaba en el 0,662, mientras que el 2018 era de 0,761) existen otros indicadores que indican profundas inequidades. Una de las mayores tasas de desempleo del mundo, que se agrava en el empleo femenino informal, el quinto índice de desigualdad a nivel mundial (Coeficiente Gini de 0.52), el 27 % de la población se encuentra en situación de pobreza, el 39,8 % está en situación de vulnerabilidad (medición de pobreza y pobreza extrema en términos de ingresos), entre otros indicadores (PNUD, 2019; DANE, 2018).

Los elementos señalados en los párrafos anteriores, son demostrativos de que el crecimiento económico sostenido no genera por sí solo mejores condiciones sociales para la población. Por otra parte, estos elementos deben ser vistos en el marco de la consolidación de un modelo de desarrollo extractivo exportador, basado en actividades de tipo rentístico que no generan valor agregado ni absorben la demanda del mercado de trabajo, la deficiente implementación del acuerdo de paz y la crisis agudizada en todos los órdenes por la pandemia¹. De tal manera, si el gobierno pretende responder a los desafíos que implica pertenecer a la OCDE, debería acometer reformas de gran calado para transformar un conjunto de situaciones que se consideran injustas y que vertebran múltiples conflictos territoriales en el ámbito político, social, económico, ambiental y cultural, que se configuran en lo que consideramos un nuevo ciclo de violencia. Por consiguiente, Colombia se enfrenta a grandes desafíos para cumplir con las agendas de desarrollo a nivel global, en particular, la Agenda 2030.

En este contexto, los recursos provenientes de la AOD se estiman como necesarios para el sostenimiento de algunos procesos de construcción de paz en los territorios, ante la cuestionada falta de voluntad política del actual gobierno para la implementación del Acuerdo de Paz. Así mismo, la presencia de la comunidad internacional brinda ciertas garantías a las víctimas del conflicto, al abogar por el respeto de los DD. HH y del DIH por parte de los actores legales e ilegales que participan en la guerra.

¹ Según el informe de la CEPAL para el tercer trimestre del 2020, la economía colombiana decreció un 9,0% anual, la tasa de desempleo nacional aumentó 5,4% y se situó en un 15,7%, que se acentúa en las 13 principales ciudades (18,2%). La tasa de desempleo de las mujeres fue del 20,8%, 8,7% por encima de la de los hombres. Además, se profundizaron los problemas estructurales de informalidad laboral (2020: 3-4). Por otra parte, el país se encuentra inmerso en un nuevo ciclo de violencia, debido al incumplimiento y a los retrasos en la implementación del Acuerdo de Paz de la Habana, al surgimiento de nuevos grupos armados ilegales y la persistencia de las estructuras neoparamilitares. Desde la firma del Acuerdo, el 2020 ha sido el año más violento, se documentan 66 masacres, 244 reincorporados de las FARC-EP y 166 personas defensoras de derechos humanos asesinadas (ONU, 2020).

5. La estrategia de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia

Como se ha señalado a lo largo del texto, Colombia ha sido considerada como un país de atención especial en materia de AOD en razón al conflicto social y armado vigente desde hace más de cuarenta años. Así se evidencia en los diferentes Planes Directores de la Cooperación Española y en los Marcos de Asociación País. Este compromiso ha sido manifiesto en el contexto de las relaciones de la UE con Colombia en materia de cooperación para el desarrollo, tal y como evidencia el siguiente Cuadro 2.

Cuadro 2. Países socios para la cooperación española al desarrollo 2005-2021

II PD 2005-2008	Países prioritarios	Países con atención especial	Países preferentes
Latinoamérica	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	Argentina, Colombia Cuba	Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay, Venezuela
III PD 2009-2012	Asociación amplia	Asociación focalizada	Asociación renta media
Latinoamérica	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	Colombia	Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Uruguay, Venezuela,
IV PD 2013-2016	Países de asociación	Socios de "nueva generación"	
Latinoamérica	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, México and Uruguay	
V PD 2018-2021	Países de asociación de renta media	Países de cooperación avanzada	
Latinoamérica	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Directores para los años referidos (MAEC, 2005; 2009; 2013; 2018).

Es de relevancia señalar que en el marco de la *Diplomacia para la Paz* y de las negociaciones con las FARC-EP, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se establecieron las bases de una estrategia de seguridad vinculada al desarrollo, que se consolidó durante los dos gobiernos del Presidente Álvaro Uribe. Los dineros de la cooperación trataron de ser canalizados para dar sustento al componente social de tal estrategia². De esta manera, se obtuvo el apoyo de Estados Unidos para la lucha contra las drogas y la sustitución de los cultivos de uso ilícito, con un componente más militar de contrainsurgencia y de control territorial.

Por su parte, la Unión Europea apoyó programas dirigidos a las comunidades campesinas, como parte de una estrategia de *peacebuilding*, tomando distancia de las iniciativas de corte más bélico. Esta postura también fue respaldada por la CE, entendiéndose que la paz solo se podría lograr a través de la construcción de alternativas económicas y de la generación de capacidades para las comunidades en zonas de conflicto. Se estimó en ese momento que la militarización de los territorios solo conduciría a una mayor vulneración de sus derechos y a nuevas espirales de violencia contra los sectores sociales populares. Esta apreciación fue

² El gobierno de Álvaro Uribe Vélez centralizó el manejo de los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo a través de la Agencia Presidencial de Cooperación. Este nuevo organismo paso a depender directamente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (Castrillón, 2015). Por lo cual, se puede inferir que el gobierno tenía una intencionalidad de controlar de manera más cercana el destino y aplicación de los fondos de cooperación.

producto de una fuerte labor de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil ante la comunidad internacional.

La posición del gobierno de Álvaro Uribe de negación del conflicto social y armado, la prelación de la salida militar y la grave situación de derechos humanos generó tensiones con la cooperación española y en general con las demás agencias europeas (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). No obstante, la AOD en el periodo de 2002-2010 aumentó considerablemente con respecto a los primeros años del presente siglo.

A este respecto, es importante señalar que en el Plan Director (PD) 2005-2008, se establece la posición de la CE respecto al conflicto armado interno, en la que se marca distancia con la narrativa hegemónica del gobierno de Uribe. Se reconocen las diferentes causas estructurales que lo subyacen, poniendo de relieve el componente político del mismo. Se entiende que la pobreza y la inequidad son causas y consecuencias del conflicto, y se aborda el papel del narcotráfico en sus dinámicas, sin reducir la guerra a este último.

Por otra parte, en el Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008 se realiza un análisis territorial de los impactos diferenciados del conflicto, asociado a una presencia institucional débil (corrupción y clientelismo) y a la fragilidad del sistema judicial. El análisis de CE enfatiza en la grave crisis humanitaria que vive el país manifiesta en uno de los índices de desplazamiento forzado interno más altos a nivel mundial.

La complejidad del diagnóstico lleva a una planificación estratégica de la CE enfocada hacia la "prevención de conflictos y a la construcción de la paz a través de iniciativas que atiendan los efectos de la violencia directa y promuevan el desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana" (AECI, MAEC, 2006: 15). En este sentido, se plantea la voluntad de posicionarse como un actor "activo constructor de paz", apoyándose en la ventaja comparativa de la pericia en terreno y la experiencia de centros de pensamiento de paz y resolución de conflictos. Elementos que favorecerían a la especialización de la CE. En la siguiente Figura 2 se establece la correlación entre este diagnóstico y la estrategia de la CE.

Figura 2. Correlación diagnóstico y estrategia de la cooperación española para Colombia



Fuente: Adaptado del PAE 2006-2008 (AECI, MAEC, 2006).

El horizonte de sentido de la estrategia se encuentra marcado por un enfoque particular de construcción de paz, entendiendo que los conflictos no se reducen a un enfrentamiento armado entre actores con diferentes intereses, sino que se responden a realidades mucho más complejas. De tal manera, se retoman los planteamientos de Galtung sobre la necesidad de actuar sobre las diferentes dimensiones de la violencia (directa, estructural y cultural) para desactivar las causas y manifestaciones del conflicto (Galtung, 1998). En consonancia con este enfoque, y de acuerdo con el Cuadro 3, se plantean los siguientes objetivos y líneas estratégicas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Objetivo general, líneas estratégicas y dimensiones de la violencia PAE 2006-2008

Objetivo general: Prevención de conflictos y construcción de la paz	
Líneas estratégicas	Dimensiones de la violencia
Mejora de los factores estructurales del conflicto (democracia, Estado de derecho, educación, igualdad de género, infraestructura, biodiversidad y ecosistemas vulnerables, etc.)	Violencia estructural
Atención a los efectos de la violencia directa (ayuda humanitaria, estabilización psicológica, social, económica, educativa y cultural víctimas del conflicto armado, acción integral contra las minas, atención violencias de género)	Violencia directa
Construcción de paz (pueblos indígenas, medios de comunicación alternativos y cooperación cultural)	Violencia cultural

Fuente: Elaboración propia a partir del PAE 2006-2008 (AECI, MAEC, 2006).

En el PAE se adoptó un enfoque territorial para las acciones de la CE, entendiendo que, aunque el conflicto social y armado afecta al conjunto del territorio nacional, existen regiones que por sus características (localización, socioeconómicas, culturales, medioambientales y de integración al Estado-nación) y dinámicas de la violencia tienen un mayor grado de afectación y vulnerabilidad. Para su identificación se utilizaron los siguientes indicadores: IDH, desplazamiento forzado interno y la ventaja comparativa de la experiencia de la CE en determinadas regiones. De tal manera, los departamentos priorizados fueron: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta. Por otra parte, en el periodo de 2006-2009, la AOD española en Colombia se situó en 287 millones de euros. En este monto se incluye la cooperación bilateral de AECID en la que se encuentra “la financiación a ONGD y financiación multi-bilateral (27%); el Fondo de Concesión de Microcréditos (12%); la financiación multilateral a través del SECI (10,5%); el Fondo del Agua (15.5%) y la Cooperación Descentralizada (29%)” (AECID, 2011: 17).

En el siguiente periodo presidencial, que se corresponde con los gobiernos de Juan Manuel Santos, se produce un cambio en la retórica dominante a partir del reconocimiento del conflicto social y armado que llevará a la firma del Acuerdo de Paz de la Habana. Este giro en el enfoque gubernamental implicó un cambio en la política exterior, en la política de cooperación y en las relaciones con los países socios en donde se priorizaron las acciones de construcción de paz en el marco del Acuerdo y de otras reglamentaciones en favor de las víctimas como la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 448 de 2010). El gobierno amplió la agenda internacional que se concentraba en terrorismo y narcotráfico, a otros temas como medio ambiente, desarrollo social y tecnología. En esta línea, se lograron alianzas con otros países, en el marco del recorte de la AOD y la clasificación de Colombia como PRMA.

En cuanto a la cooperación bilateral, se destaca la contribución de Estados Unidos y de la Unión Europea, que se posicionan como los principales donantes de AOD. En el caso de la CE, en este periodo Colombia “pasó de ser el tercer donante en importancia en 2011, a ocupar el lugar 12 para el año 2014” (Nivia-Ruiz y Ramos, 2015: 101). El posicionamiento tanto de EE. UU como de la UE se puede analizar desde el interés político de pacificar el país para entre otras cuestiones dar estabilidad a la región y asegurar la inversión extranjera. En particular, en un país geoestratégicamente clave en la consolidación de la actual fase de acumulación de capital, vía tratados de libre comercio o de proyectos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

En el caso español, la disminución de la AOD bilateral se debe comprender en el marco de la crisis financiera y a una política de retracción del gobierno en el ámbito de la cooperación. En este sentido, es de señalar el escaso liderazgo político y el bajo perfil que mantuvo el gobierno español durante el proceso de paz de Colombia. Este posicionamiento se relaciona con la política interna frente a ETA y el alineamiento del sector más conservador del Partido Popular con las posturas del Presidente Álvaro Uribe Vélez (E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020; E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020; Sanahuja, 2016).

Ahora bien, en este nuevo momento político, las líneas estratégicas de la CE con Colombia se recogen en el Marco de Asociación País 2011-2014, que reemplaza al PAE del periodo anterior. No obstante, se trabaja desde el mismo diagnóstico de las causas y consecuencias de la conflictividad en el país, y se mantiene como horizonte de sentido de la CE la construcción de paz. De tal manera, el objetivo general del MAP es:

Contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la prevención de conflictos y la construcción de la paz a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la igualdad de género, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia (AECID, 2011: 3).

Una diferencia de matiz entre el objetivo general marcado por el PAE y el del MAP 2011-2014, se refiere a que la prevención de conflictos y la construcción de la paz se realizará en primer lugar a través del fortalecimiento del Estado de Derecho como condición *sine qua non* para lograr tales objetivos. Este matiz se puede interpretar como un mayor apoyo a la institucionalidad vigente.

En cuanto a la concentración regional, se mantienen los departamentos priorizados en el PAE, pero se establece una estrategia de salida gradual en el departamento del Atlántico, manteniendo solo las acciones que ya estaban programadas. En el documento únicamente se remite a un criterio de concentración geográfica, sin profundizar en otros elementos que razonen esta decisión.

El principio de complementariedad se aplica en función de un enfoque territorial, en donde los diferentes actores de la CE que tienen presencia en las zonas priorizadas trabajen de manera coordinada con la AECID, con el objetivo de mejorar la eficacia de las acciones de cooperación. La intervención debe tener en cuenta las características particulares (sociales, económicas, étnicas y culturales) de cada territorio.

Tanto en el MAP 2011-2014 como en el MAP 2015-2019, se realiza una caracterización de la ventaja comparativa de la CE en relación con otros países "donantes". Nos parecía importante recoger esta identificación debido a que aborda elementos que se encuentran presentes en todos los planes directores y que justifican la presencia de la AOD española en Colombia, más allá del conflicto y de las condiciones estructurales del país; y, que a nuestro parecer debe ser aún más potenciada en los espacios europeos de cooperación para el desarrollo (E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020; E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

Estas ventajas comparativas se agrupan en político-estratégicas (larga presencia y trayectoria de trabajo, elevada capacidad de diálogo e interlocución, buen conocimiento de las dinámicas locales del país, relaciones de confianza y una inserción estratégica en el contexto local, etc.); técnicas (elevada capacidad técnica, experiencia de cooperantes, expertos, funcionarios y asistencias técnicas españolas, composición de equipos de trabajo mixtos); y, culturales (capacidad de relacionamiento y de interlocución entre actores españoles y colombianos en la generación de redes de trabajo, intercambio de conocimientos y generación de confianza). Así mismo, se destaca la transversalización de enfoques (género, derechos humanos y medio ambiente).

Por otra parte, se establecen tres sectores transversales derivados de la estrategia marcada en el ámbito de la construcción de paz: género en desarrollo, la promoción de los DDHH, la sostenibilidad ambiental referida a los sectores crecimiento económico para el descenso de la pobreza y agua y saneamiento básico. La focalización en estas áreas implicó la salida gradual de otros sectores en los que se venía trabajando. Los sectores en los que se produjo un recorte fueron: gobernabilidad, desarrollo rural y lucha contra el hambre, educación, salud, sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat, ciencia, tecnología e innovación, cultura y desarrollo, migración y desarrollo. De esta manera, se produce una modificación en el enfoque integral de construcción de paz, planteada desde la lógica de actuación en las diferentes dimensiones de la violencia, la cual se acota a determinados ámbitos.

Para terminar este apartado, además de los cuatro sectores prioritarios, la AECID también financió acciones en el ámbito de la acción humanitaria. En el 2015 las actuaciones financiadas por AECID ascendieron a 141.184.343 euros (AECID, 2015:15). En la siguiente tabla se pueden apreciar las líneas de cada componente, el papel de la AECID y las dimensiones de la violencia sobre las que se actúa (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Sectores, componentes, líneas de acción, papel de la AECID y dimensiones de la violencia

Sector	Componentes	Papel de la AECID	Dimensiones de la violencia
Construcción de paz	Gobernabilidad para la paz Derechos Humanos y Justicia Culturas de Paz Transversalización de enfoques: DD. HH y construcción de paz	Co-financiador de los programas y proyectos de fortalecimiento institucional y de la sociedad civil. Apoyo a elaboración de políticas públicas con un enfoque participativo <i>Programas destacados:</i> Fondo de Justicia Transicional. Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP)- OEA	Violencia estructural Violencia directa Violencia cultural
Género en desarrollo	Erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres Participación política y social para la incidencia y el ejercicio de derechos de las mujeres Políticas públicas y mecanismos de igualdad de género Transversalidad del enfoque de género	Fortalecimiento institucional y apoyo para la creación e implementación de políticas nacionales y territoriales de igualdad de género. Promoción de acciones legislativas y judiciales (leyes a favor de los derechos de las mujeres, acceso de las mujeres al sistema de justicia en los casos de violencia de género) <i>Programas destacados:</i> Programa Promoción de Políticas Públicas de Igualdad de Género.	Violencia directa
Crecimiento económico para la reducción de la pobreza	Desarrollo económico para la reducción de la inequidad con enfoque territorial Empleo digno y derechos laborales Empresa y DD. HH	Co-financiador de programas y proyectos del sector. Apoyar la elaboración de políticas públicas. Incentivar la coordinación de actividades con otras instituciones españolas relevantes <i>Programas destacados:</i> Programa ERICA (España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia). Fondo de Concesión de Microfinanzas	Violencia estructural
Agua y saneamiento básico	Gestión Integral de Recursos Hídricos Garantizar acceso al agua y saneamiento Gobernanza del Recurso Hídrico y Derecho al agua	Incentivar la coordinación de actividades con otras instituciones españolas relevantes. Fomentar la transferencia e intercambios de la experiencia española en la gestión de recursos hídricos <i>Programas destacados:</i> Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS)	Violencia estructural

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco de Asociación País 2011-2014 (AECID, 2011).

6. La AECID y un acuerdo de paz fallido

El periodo de implementación del Acuerdo de Paz (2016) coincide precisamente con un cambio de gobierno en Colombia. En el 2018, es elegido Iván Duque como Presidente de la República, quien representa los intereses del principal partido opositor al proceso de negociación. La agenda del gobierno parece no corresponderse con lo pactado en los puntos de reforma rural integral, sustitución de cultivos y atención de víctimas. En cuanto al presupuesto para la implementación:

De los 37 billones previstos para este cuatrienio más de una tercera parte son inciertos; pero sobre todo, los recursos que dicen estar destinados para dicho Acuerdo, lo son para programas sociales generales del Estado; y a las principales instituciones creadas por aquel le están reduciendo los recursos, como al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición a la Agencia de Renovación del Territorio, y no ha especificado los recursos para los Planes de Desarrollo Territorial ni para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo. (PCDHDD, CCEEU, Alianza, 2019: 81).

En este orden de ideas, el apoyo de la comunidad internacional a la implementación del acuerdo y al conjunto de instituciones derivadas del mismo se hace imprescindible, aunque insuficiente, para el logro de las transformaciones que necesita el país. Por otra parte, en una de las entrevistas a expertos realizada en el marco de este artículo, se reconoce la compleja relación en temas de cooperación con la Cancillería de la República (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). Esta percepción es coincidente con los esfuerzos del gobierno de Colombia por cambiar las prioridades de la cooperación, “incluso en temas que no han sido parte de su agenda como cambio climático” (PCDHDD, CCEEU, Alianza, 2019: 81).

Por otra parte, el horizonte de trabajo de la CE, en cabeza de la AECID, se enmarca en el apoyo manifiesto de la UE al Acuerdo de Paz. En el ámbito financiero, se destaca el Fondo Fiduciario para la Paz (2014-2020), que cuenta con el respaldo de 19 países miembros, entre los que se destaca España como promotor de la iniciativa y uno de los mayores donantes. Este Fondo se dotó con un presupuesto de 100 millones de euros, que fue ampliado en 2018 con 70 millones de euros adicionales. No obstante, en este momento es incierta su continuidad debido a la reforma del Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE para el periodo 2021-2027, que traerá importantes cambios en los instrumentos de cooperación, entre ellos los fondos fiduciarios (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). En cuanto al apoyo político al proceso de paz, la UE nombró un delegado especial para el seguimiento de las negociaciones, al igual que otros países europeos. No obstante, el gobierno de España no ha tomado este tipo de medidas diplomáticas.

En el ámbito de la cooperación multilateral, la AECID también hace parte del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto constituido en el 2016. El Fondo tiene como finalidad "promover la construcción de paz y el desarrollo sostenible mediante la movilización, coordinación de financiación, y la cofinanciación de intervenciones estratégicas que arrojan resultados concretos en materia de estabilización, reincorporación, víctimas, justicia transicional, y comunicación". El presupuesto del Fondo es de 148,7 millones USD, de los cuales España aporta 1,9 millones (Fondo de Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz, 2019). El aporte se centra especialmente en la Jurisdicción Especial para la Paz, la generación de capacidades de la sociedad civil y la Reforma Rural Integral (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

La acción de la AECID para Colombia se recoge en el MAP 2014-2019. En esta planificación plurianual se da continuidad al diagnóstico del conflicto armado señalado en las estrategias que lo anteceden. Empero, en el diagnóstico de país se hace referencia a las asimetrías campo-ciudad, los problemas asociados a la restitución de tierras, la acción de las Bandas Criminales (BACRIM), las violaciones a los derechos humanos y territoriales de la población negra e indígena y a los desafíos que implica la territorialización de la paz.

En cuanto a la priorización geográfica se mantienen los departamentos del PAE, menos Atlántico. Se incluyen acciones en la Guajira y se trabaja los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Nariño y Chocó (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). En estos dos departamentos se prioriza el trabajo con víctimas del conflicto armado, comunidades indígenas, comunidades negras y población campesina. Tanto en Chocó como en Nariño los proyectos de la AECID se articulan con las autoridades locales, en particular, en Nariño se implementa un proyecto del Fondo Fiduciario Europeo (AECID, 2018). La implementación de proyectos se dificulta por las condiciones de seguridad, por la fragilidad de las instituciones locales y departamentales, los altos niveles de corrupción y las dificultades de la coordinación interinstitucional (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

De manera particular, nos parece importante resaltar el trabajo que ha realizado la AECID con la población indígena y negra. En los diagnósticos de la institución se reconoce la situación de vulnerabilidad de las comunidades que se encuentran asentadas en territorios de disputa entre diferentes actores armados legales e ilegales en función de su posición geoestratégica para el modelo de desarrollo y para las dinámicas del conflicto armado. En este sentido, la AECID ha mantenido el Programa Indígena desde los años ochenta, reconociendo la importancia del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Así mismo, desde el año 2007 se implementa el Programa Afrodescendiente enfocado en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones.

Por otra parte, el horizonte de sentido de la estrategia de actuación de la CE y, por tanto, de la AECID en Colombia mantiene el mismo derrotero: "contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la construcción de una paz estable y duradera y la prevención de conflictos en Colombia" (AECID, 2015:3). Además, se plantea continuar con la priorización sectorial iniciada en el anterior MAP y se estructura la estrategia a partir de unas orientaciones señaladas en el Plan Director. Nos parece relevante señalar que en el MAP referido, se incluye una planificación mucho más detallada, con indicadores, resultados y correlación con los ODS. También contiene una línea de ayuda humanitaria dirigida a las víctimas de conflicto armado que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. En esta materia, las actuaciones de la AECID apoyan, como se puede observar en el Cuadro 5, el trabajo de la Cruz Roja Internacional, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (AECID, 2018: 43).

Cuadro 5. Orientaciones, líneas estratégicas, el papel de la AECID y las dimensiones de la violencia

Orientación Estratégica IV Plan Director	Línea de acción propuesta Colombia	Papel de la AECID	Dimensiones de la violencia
OE1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho	<p>Apoyar la promoción y fortalecimiento de los mecanismos de participación y promoción de una cultura de paz y DDHH</p> <p>Fortalecer los programas de acceso a la justicia, con miras a mejorar los mecanismos de resolución y transformación de conflictos sociales con enfoque diferencial nacional y local</p> <p>Apoyar al desarrollo de iniciativas orientadas a la prevención y gestión de conflictividades sociales</p> <p>Apoyo en la implementación de la política pública para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas individuales y colectivas del conflicto armado</p>	<p>Fortalecer la estructura y sistemas de gestión del sector público, trabajar por el Estado de Derecho y la garantía de los DD. HH (acceso a la justicia, mecanismos resolución de conflictos, protección de defensores DD. HH, JEP, memoria histórica, cultura de paz, derechos de las víctimas).</p> <p><i>Programa destacado:</i> Apoyo al mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las NU para los DD. HH</p>	<p>Violencia estructural</p> <p>Violencia directa</p> <p>Violencia cultural</p>
OE3. Promover oportunidades económicas para los más pobres	<p>Desarrollar capacidades productivas y comerciales de las comunidades rurales, en términos de organización, comercialización y mejoramiento de la competitividad, especialmente de aquellos que tienen sistemas productivos de agricultura familiar. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.</p> <p>Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades</p> <p>Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía</p>	<p>Reducir los índices de pobreza, brindando oportunidades a las personas en condición de vulnerabilidad a través de intervenciones integrales para la inclusión social y productiva.</p> <p><i>Programa destacado:</i> Programa de Desarrollo con Identidad Regional entre España y Nariño" (DIRENA). Programa Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola" (FIDA) 2012-2017</p>	<p>Violencia estructural</p>
OE4. Fomentar sistemas de cohesión social	<p>Realizar acciones encaminadas a fortalecer la sostenibilidad del recurso hídrico y contribuir con el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de las poblaciones identificadas</p> <p>Apoyar la implementación de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico - PNGIRH- y otras políticas nacionales que estén alineadas con las metas y objetivos de esta política</p>	<p>Garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento, focalizándose en zonas rurales y en las que han sido receptoras de población desplazada por causa del conflicto armado interno.</p> <p><i>Programa destacado:</i> Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento -FCAS-</p>	<p>Violencia estructural</p>
OE5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	<p>Fortalecer las capacidades de las entidades de los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para la consolidación de la participación política de las mujeres, el diseño y desarrollo de estrategias de cambio cultural y de articulación de acciones para la eliminación de la violencia basada en género y el establecimiento de mecanismos de seguimiento participativo de las políticas y acciones de equidad de género</p>	<p>Trabajar en la incidencia y la elaboración de políticas públicas que contribuyan al fomento de la equidad y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Brindar acompañamiento a las instituciones en la implantación y mejora de estas políticas.</p> <p><i>Programa destacado:</i> Promoviendo gobernanza local participativa para una paz estable y duradera</p>	<p>Violencia estructural</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria AECID 2015-2016-2017 (AECID, 2018)

Para finalizar este apartado, nos gustaría destacar en los últimos tres años la AOD destinada a Colombia y canalizada por la AECID se ha mantenido en la mayoría de los instrumentos de cooperación, con un ligero aumento en algunos de los mismos. No obstante, muchas de estas ayudas son canalizadas a través de la gestión delegada, y en el actual proceso de modificación del Marco de Financiación Europeo una parte importante de los recursos se van a destinar a la cooperación en materia de migración y vecindad. En este sentido, la AECID puede perder una parte importante de recursos financieros que puede afectar los programas de construcción de paz (ver Tabla 1).

Tabla 1. Financiación AECID a Colombia. Periodo 2015-2017 (cifras en €)

	2015	2016	2017	Total general
Cooperación Técnica	128.200	54.970	97.7902	290.960
Asistencia Técnica	117.300	137.430	147.820	402.555
Innovación	525.266		1.005.170	1.530.436
Formación Especializada	464.775	546.168	602.632	1.613.575
ONGD Proyectos	892.2016	812.091	949.482	2.653.779
Cooperación Reembolsable	1.126.348	1.683.192	1.504.330	4.313.870
FONPRODE	1.126.348	1.683.192	1.504.330	4.313.870
Bilateral	2.365.000	1.415.000	2.861.350	6.641.350
ONGD Convenios	2.552.500	2.592.500	2.592.500	7.897.500
Multilateral	2.905.000	2.880.000	3.242.053	9.027.053
Cooperación No Reembolsable	9.950.247	8.448.159	11.658.797	30.057.203
Total general	11.076.595	10.131.3511	13.163.127	34.371.072

Fuente: Memoria de la AECID 2015-2016-2017 (AECID, 2018:11).

7. Reflexiones finales

A través de la revisión de los diferentes planes de cooperación y de las estrategias implementadas por la AECID, se puede inferir que el horizonte de trabajo parte de un reconocimiento del conflicto social y armado, a partir de la interrelación de diferentes tipos de violencias, en la línea planteada por Johan Galtung. En este sentido, la CE parece alejarse de las narrativas hegemónicas que reducen el conflicto al enfrentamiento bélico entre el Estado y el movimiento insurgente. En particular, es de destacar el diagnóstico del conflicto que contiene el PAE 2006-2008 y la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo (2007). A nuestro parecer, en estos dos documentos se marcan los derroteros a seguir en las siguientes programaciones de la AECID.

En este orden de ideas, la AECID aborda a través de diferentes programas y proyectos los procesos de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y la construcción de la paz (*peacebuilding*), quedando en un segundo plano el momento de las negociaciones (*peacemaking*). Consideramos que esta diferencia en la presencia entre los dos primeros momentos y el tercero se corresponde con el bajo perfil mantenido por el gobierno del Partido Popular durante el proceso de negociación entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP. Tales circunstancias ponen de manifiesto la dependencia de la política de cooperación internacional para el desarrollo, la política exterior y los lineamientos de la política interna. Por consiguiente, se evidencia la necesidad de una reforma de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y de la AECID, como es señalado por los expertos entrevistados para este artículo.

Nos parece relevante señalar que, a pesar de las modificaciones de la política de cooperación en el marco de la crisis financiera del 2008, España ha tratado de mantener los fondos de ayuda al desarrollo para Colombia, teniendo en cuenta que es considerado un país de renta media alta. Sin embargo, una parte del presupuesto se corresponde a la gestión de fondos europeos en el marco de la cooperación delegada. De esta manera, cabe preguntarse sobre las circunstancias a futuro de la ayuda en el nuevo Marco de Financiación Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea.

Finalmente, nos gustaría destacar otros desafíos de la acción de la AECID en Colombia en relación con la coordinación y complementariedad de acciones y estrategias con otros actores de la CE, en particular, nos referimos a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (EELL), las ONGD, sindicatos, mundo empresarial y universidades, entre otros, en aras de mejorar la división del trabajo, la eficacia de la ayuda y el enfoque territorial en un contexto tan complejo como el de Colombia.

Referencias bibliográficas

- AECI, MAEC (2006): *Plan de Actuación Especial PAE 2006-2008. Cooperación Española. Colombia*. Madrid.
- AECID (2011): *Cooperación Española en Colombia. Marco de Asociación País 2011 - 2014*. Madrid.
- (2015): *Marco de Asociación País Colombia - España 2015-2019*. Madrid.
- (2018): *Memoria AECID Colombia 2015-2016-2017*. Bogotá.
- Ball, N. y Halevy, T. (1996): *Making Peace Work. The role of the International Development Community*. Washington, DC: Overseas Development Council.
- Castrillón, J. H. (2015): *Cooperación para el desarrollo España-Colombia un enfoque en Economía Política*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. (Tesis doctoral).
- CEPAL (2020): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020 (datos para Colombia)*. [20-12-2019]. Disponible en web: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>
- CEPEI (2010): *Evaluación conjunta de la Declaración de París, Fase, 2. Colombia*. Bogotá. [15-12-2019]. Disponible en web: <http://www.oecd.org/colombia/47544228.pdf>
- Cheng-Hopkins, J. (2012): "Prólogo", en Rettberg A.: *Construcción de la paz en Colombia: xxiii-xvii*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- DANE (2018): *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE. [10-01-2021]. Disponible en web: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2018/Presentacion-ECV-departamental-2018.pdf
- Doyle, M. y Sambanis, N. (2006): *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton: University Press.
- Fisas, V. (2002): "Los retos de la paz ante los conflictos del nuevo siglo", en VV.AA: *Las incertidumbres de un mundo en mutación Vol. II: 77-92*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Fondo de Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz. [15-01 de 2021]. Disponible en web: <https://www.fondonuol.org/>
- Galtung, J. (1995): "Violencia, paz e investigación sobre la paz", en Galtung J: *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*. 311-354. Madrid: Ediciones Tecno.
- (1998): *Tras la violencia, 3r: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz.
- Marín, J. M. (2014): "Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo", *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3: 19-52. <https://doi.org/10.5944/reppp.3.2014.13359>
- MAEC (2005): *II Plan Director de la Cooperación Española: 2005-2008*. Madrid.
- (2007): *Estrategia de construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Madrid.
- (2009): *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid.
- (2013): *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid.
- (2018): *V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*. Madrid.
- Nivia-Ruiz, F. y Ramos, I. (2015): "Balance de la Cooperación Internacional al desarrollo que ofrece y recibe Colombia: metas y logros en el cuatrienio 2010-2014", *Revista Internacional de cooperación y desarrollo*: 2 (1): 93-124. <https://doi.org/10.21500/23825014.2234>
- Nájuez O., P. J. (2020): *Las percepciones populares de los conflictos socioterritoriales en Colombia: Putumayo y Montes de María. La paz que nunca ha sido*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. (Tesis doctoral).
- ONU (15 de diciembre de 2020): Con más de 60 masacres en Colombia en 2020, Bachelet pide al Gobierno que proteja a la población de la violencia. *Noticias ONU*. [15-01-2021]. Disponible en web: <https://news.un.org/es/story/2020/12/1485602>
- PCDHDD Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; CCEEU Coordinación Colombia Europa Estados Unidos; Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (2019): *El aprendizaje del embrujo. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- PNUD (2019): *Informe de Desarrollo Humano 2019*. Nueva York.
- Rettberg, A. (2012): "Construcción de paz en Colombia: contexto y balance", en Rettberg, A. comp.: *Construcción de la paz en Colombia*. 91-100. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sanahuja, J. A. (2016): "España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior", en Serbin, A. coord.: *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las*

relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. Edición especial: 237-269. Madrid: Cries.
Secretaría de Cooperación Internacional (2007): *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo.* Madrid.

Entrevistas

E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020.

E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020.

Breve CV de la autora

Paula Jimena Nájuez Ortiz es Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Estudios Latinoamericanos: Latinoamérica y latinoamericanos en un mundo globalizado. Profesora asociada de la Facultad de Ciencia Políticas y Sociología. Líneas de investigación: Movimientos populares, conflicto, desarrollo, paz, territorio.