

# COOPERACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ ANTE UNA PERSPECTIVA DE POSCONFLICTO

Por Julián Silva Sánchez\*

\* Julián Camilo Silva Sánchez es Primer Secretario de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores y estudiante del Doctorado en Historia de la Universidad de los Andes. Como funcionario de Carrera Diplomática ha desempeñado labores en la Dirección de América, la Embajada de Colombia en Suiza y, más recientemente, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Durante 2008 y 2009, estuvo comisionado en la Presidencia de la República para atender los asuntos relativos a la Oficina Nacional del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Egresado de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, cuenta además con una Maestría Ejecutiva en Negociación Internacional y Formulación de Políticas del Graduate Institute of International and Development Studies de Ginebra (Suiza). Fue Profesor Asociado durante tres años en el programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.



El anuncio de un acuerdo preliminar entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) sobre el sistema de justicia transicional que juzgaría aquellos delitos cometidos en el marco del conflicto armado, produjo optimismo entre quienes consideran que el eventual éxito del proceso de paz no sólo significaría la desmovilización del grupo guerrillero más antiguo del hemisferio occidental sino que representaría, además, el desescalamiento de una confrontación que, se estima, le ha costado al país más de 230 billones de pesos durante la última década y que, sólo en 2014, exigió la inversión de 17,9% del presupuesto nacional en el sector defensa<sup>1</sup>. Los avances reaniman el enorme interés de diversos actores de opinión, nacionales e internacionales, entre los cuales se ha hecho común la discusión de temas de trascendencia para la negociación, tales como la necesidad de refrendación de los acuerdos, las garantías para la reparación efectiva de las víctimas y la dimensión de las acciones requeridas para la consolidación de la paz en la que se ha denominado la etapa de posconflicto.

Sobre este último punto se han tejido múltiples hipótesis, centradas particularmente en los enormes retos que el Estado deberá afrontar en la etapa inmediatamente posterior al fin de las negociaciones. Superar un conflicto tan complejo como el colombiano, en el cual confluyen otros factores que, como el narcotráfico, difícilmente podrán erradicarse con la firma de un acuerdo, aumentan la incertidumbre sobre el fin de la violencia tras el cierre del proceso. Desafiar esta perspectiva exige una reflexión profunda sobre los recursos y acciones necesarias en el corto y mediano plazo, no sólo para garantizar el cese de hostilidades, sino para que el posconflicto contribuya efectivamente a la construcción de una paz sostenible y duradera.

Aunque la duración, alcance y costo estimado del posconflicto para el caso colombiano varía según el análisis<sup>2</sup>, parece existir un consenso sobre la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiación con el objetivo de contar con recursos adecuados para el periodo inmediatamente posterior al fin de los diálogos de paz. Con este imperativo en mente, el Gobierno ha iniciado una campaña internacional en búsqueda de donantes internacionales, la cual comenzó a arrojar resultados esperanzadores durante la gira que el Presidente Santos adelantó durante el mes de noviembre de 2014, en el marco de la cual países como Alemania, e incluso la Unión Europea, reitera-

ron su voluntad de aportar a la reconciliación del país mediante distintos mecanismos, incluyendo créditos ligados a lo acordado en La Habana<sup>3</sup> y la cooperación en sectores considerados como prioritarios para el desarrollo del país<sup>4</sup>.

El presente artículo tiene como objeto, aportar algunos elementos fundamentales sobre los procesos de construcción de paz e iniciar una discusión sobre su significado, sus alcances y los riesgos que enfrentará una vez comience la etapa conocida como posconflicto. Realizará, en un primer momento, anotaciones puntuales sobre los que significa construir paz, para luego analizar el papel de los donantes y la cooperación internacional en este proceso. Finalmente, se abordarán algunos retos y oportunidades que supone el posconflicto en el caso colombiano, con el ánimo de aportar algunos elementos al debate que ahora se abre sobre los pasos a seguir para garantizar que la paz construida en Colombia sea sostenible en el largo plazo.

### ¿Qué significa “construir paz”?

Aunque la noción del posconflicto ha hecho curso durante décadas (adquiriendo particular relevancia tras el fin de la II Guerra Mundial y la ejecución del Plan Marshall), la noción de construcción de paz solamente surge una vez finalizada la Guerra Fría, a comienzos de la década de 1990. La primera noción de este concepto fue presentada por el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, en su reporte al Consejo de Seguridad titulado “Una Agenda para la Paz”. En él reconoce que el nuevo contexto internacional representa una oportunidad sin precedentes para avanzar en aquellos objetivos de la Carta de las Naciones Unidas relacionados con la promoción del progreso social y la calidad de vida dentro de un concepto más amplio de libertad<sup>5</sup>.

Boutros-Ghali define la construcción de paz, en un primer momento, como una alternativa que trasciende las funciones desempeñadas hasta ese punto por la ONU en contextos de posconflicto, a saber: i) Diplomacia preventiva, entendida como la acción para evitar disputas, impedir su transformación en conflictos armados o su propagación cuando sean inevitables; ii) Establecimiento de la paz, o la acción de conducir a dos partes antagonistas a un acuerdo mediante vías pacíficas; iii) Mantenimiento de la paz mediante



Prensa Comisionado. Nuevo acuerdo en el proceso de paz. Fuente: [http://colombia.norway.info/News\\_and\\_events/Proceso-de-Paz/Acuerdo-para-aunar-esfuerzos-en-la-identificacion-de-los-desaparecidos-en-el-conflicto-colombiano/#.VjFqX5WFOtU](http://colombia.norway.info/News_and_events/Proceso-de-Paz/Acuerdo-para-aunar-esfuerzos-en-la-identificacion-de-los-desaparecidos-en-el-conflicto-colombiano/#.VjFqX5WFOtU)

la presencia de fuerzas de las Naciones Unidas, previo consentimiento de las partes, con el fin de prevenir nuevos enfrentamientos.

La noción de construcción de paz procura trascender la necesidad de suspender las hostilidades y aborda otros temas que considera subyacentes a todos los conflictos armados. De esta forma, contempla la cooperación entre dos o más Estados para combatir problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios que ponen en riesgo la sostenibilidad de la aplicación los acuerdos en el corto y mediano plazo. En ese sentido, propone inicialmente dos acciones que juzga de vital importancia para lograr este objetivo: por un lado, labores de desminado con el fin de facilitar la reactivación de labores como la agricultura y el transporte; por el otro, tareas de asistencia técnica para favorecer la transformación de entidades nacionales deficientes y el consecuente fortalecimiento de las instituciones democráticas donde fuesen requeridas.

Las limitaciones de este primer concepto resultaron evidentes tras la explosión de nuevos conflictos armados entrada la década de 1990. La emergencia de guerras civiles, nuevos separatismos y la persistencia de conflictos internos, desafió los alcances de las labores planteadas por Boutros-Ghali, pensadas en un contexto clásico de enfrentamiento entre Naciones. Aunque las acciones de construcción de paz de la

ONU durante este periodo fueron prácticamente una extensión de las labores para el mantenimiento de la paz<sup>6</sup>, la necesidad de abordar problemáticas adicionales permitieron ampliar gradualmente su ámbito de competencia. Conceptualmente, este viraje significaba superar el estándar “negativo” o “soberano” como medida de la paz, el cual la equipara al restablecimiento de un monopolio legítimo de la violencia por parte de un Estado, en pro de elementos más “positivos” o “participativos”<sup>7</sup> que con el tiempo resultaron extremadamente amplios, tales como la justicia, el desarrollo, la seguridad humana e incluso la armonía en la vida social.

La apertura de la noción de construcción de paz ha marcado el devenir de estos procesos durante los últimos 15 años. La enorme amplitud conceptual ha creado confusión sobre sus alcances y límites, tanto en el ámbito de sus competencias como en los periodos de tiempo requeridos para el logro de sus objetivos. Aún más: La construcción de una paz positiva requiere, dada su naturaleza participativa, un empoderamiento cada vez mayor de la denominada ‘sociedad civil’, sin que sobre esta se haya logrado tampoco un consenso en torno a lo que significa, quién la compone o las reglas que aplican a su comportamiento.

A pesar de estos obstáculos conceptuales, la importancia de las iniciativas para la construcción de paz continúa siendo indiscutible y su desarrollo, es una



El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos y el presidente de Cuba, Raúl Castro. Foto Presidencia de la República de Colombia. Fuente, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/especiales/Documents/20150921-declaracion-proceso-paz/la-paz-esta-cerca.html>

prioridad absoluta en aquellos contextos que esperan superar una situación de conflicto. Un creciente volumen de literatura se ha dedicado a diagnosticar este tipo de procesos y a prescribir fórmulas para optimizar su implementación, efectividad e impacto. Donantes, organizaciones internacionales, Estados y estructuras de la denominada sociedad civil, han sido prolíficos en ideas, estrategias y proyectos que continúan su marcha y que aprovechan los espacios abiertos por el optimismo y la voluntad política tras la conclusión de un proceso de paz. De allí las presurosas gestiones del Gobierno colombiano que procuran asegurar la presencia internacional inmediatamente después de firmado un eventual acuerdo con las FARC.

### **Cooperación internacional y posconflicto: Prácticas para la construcción de paz**

La participación de la comunidad internacional durante la ejecución de proyectos de construcción de paz

durante las etapas de posconflicto es fundamental. En “Una Agenda para la Paz”, Boutros-Ghali reconoce la labor de los organismos regionales en materia de prevención de conflictos (con su intervención efectiva en contextos tan complejos como el centroamericano, durante la década de 1980) y hace un llamado para que estos últimos coordinen sus acciones con las del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para lograr ampliar su acción hacia una agenda orientada hacia la construcción de paz<sup>8</sup>.

Este primer impulso de las Naciones Unidas alentó a actores políticos, diplomáticos y a agencias de cooperación internacional a invertir en estas iniciativas. Para mediados de la década de 1990, la construcción de paz y la reconciliación ya eran considerados elementos mercadeables con fondos prácticamente garantizados<sup>9</sup>. La institucionalización de la ayuda para estos proyectos se llevó a cabo sobre supuestos que, si bien no contribuyeron a definir sus límites, lograron explicar la necesidad de avanzar en su ejecución y di-

señar estrategias generales para su puesta en marcha: i) La paz es una idea incontrovertible; ii) La democracia liberal es un prerrequisito para garantizarla<sup>10</sup>; y iii) Puede ser alcanzada por medio de intervenciones burocráticas.

La paz como un anhelo general e incontrovertible es la idea que permitió posicionar en la agenda internacional a aquellos proyectos destinados a su construcción durante la década de 1990. Sin embargo, el contexto político en que se desarrolló el concepto, forzó a que su éxito se midiera mediante la materialización de procesos de democratización, liberalización económica y pacificación: Tres elementos fundamentales del paradigma democrático liberal, proclamado por occidente como vencedor tras el fin de la Guerra Fría<sup>11</sup>. Este enfoque, sin embargo, ha resultado problemático en aquellos casos en los cuales este tipo de valores fueron impuestos a pesar de las enormes diferencias culturales, tal y como resultó evidente en países como Irak o Afganistán.

De otro lado, la idea según la cual la paz puede ser alcanzada mediante vías burocráticas exigió dos procesos que se llevaron a cabo de forma paralela tras la publicación de "Una Agenda para la Paz". Por un lado, los Ministerios de Relaciones Exteriores crearon ramas administrativas dedicadas específicamente a la construcción de paz, la seguridad humana o la prevención de conflictos. Por el otro, las agencias de desarrollo y las Organizaciones No Gubernamentales incorporaron actividades y conceptos asociados a la construcción de paz en sus programas humanitarios y de desarrollo, siempre y cuando estuviesen asociadas con conflictos armados. Estas transformaciones permitieron profesionalizar al nuevo sector y dotarlo de expertos, centros de pensamiento y diplomáticos especializados en la gestión de recursos, así como en la planeación, implementación y evaluación de estos proyectos<sup>12</sup>.

A pesar de estos esfuerzos, la ejecución de iniciativas eficaces ha encontrado varias dificultades que han resultado persistentes. Según Tschirgi<sup>13</sup>, existen cuatro falencias crónicas que afectan la eficacia de los proyectos que procuran construir paz tras un conflicto armado: i) Los donantes usualmente canalizan su ayuda en forma de proyectos limitados en el tiempo sin que ello los comprometa con un marco estratégico o con acciones a largo plazo; ii) Aunque se reconoce

la importancia del empoderamiento, usualmente existe una desconexión entre las prioridades externas y las necesidades, programas y procesos nacionales; iii) Los actores externos usualmente descuidan la construcción de instituciones y capacidades, reconocidos como temas centrales para el proceso de construcción de paz; y iv) Ante la ausencia de un entramado estratégico, las intervenciones usualmente se dan de forma descoordinada, fragmentada e incoherente.

Estas limitaciones explican por qué las intervenciones de la comunidad internacional arrojan resultados tan dispares, a pesar de la efectiva gestión de recursos y la creciente experiencia adquirida por las instituciones dedicadas a gestionar proyectos. Según el Banco Mundial, un país que para en el año 2003 finalizaba un conflicto armado, contaba con un 44% de probabilidad de recaer en una situación de violencia dentro de los 5 años siguientes a la firma de los acuerdos de paz<sup>14</sup>, en tanto que un estudio de la Universidad de California alertó que, durante la década del 2000, un 90% de los conflictos armados surgieron en países que ya habían sufrido episodios anteriores de violencia armada<sup>15</sup>. El reto que se plantea, en ese sentido, es cómo orientar las acciones en contextos específicos (en nuestro caso, el colombiano), para aprovechar de mejor manera las oportunidades que trae consigo la firma de un acuerdo de paz y el interés que esto despierta en la comunidad internacional.

### **¿Es posible la construcción de paz en Colombia con el concurso de la comunidad internacional?**

A pesar de las dificultades identificadas, la presencia de la comunidad internacional en la etapa de posconflicto no sólo es deseable, sino necesaria para contribuir con eventuales proyectos de construcción de paz tras la firma de un acuerdo con las FARC.

Las expectativas frente a los resultados deseables tras el posconflicto deben construirse teniendo en cuenta las dificultades propias del contexto, entre las cuales se cuenta la actividad de otros grupos violentos al margen de la ley que no participarán de lo acordado en La Habana. Eso realza la importancia de distinguir entre procesos como el establecimiento y la construcción de paz los cuales, aunque similares, significan cosas distintas: Mientras el primero va a



El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos se dirige al foro de las Naciones Unidas para hablar de la paz en Colombia. Foto César Carrión - SIG. Naciones Unidas - 29 de septiembre de 2015. Fuente, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/fotos/2015/Septiembre/Paginas/20150929.aspx>

seguir requiriendo la acción militar y la presencia de las instituciones armadas del Estado para garantizar la seguridad y el monopolio legítimo de la fuerza; el segundo hace énfasis en la acción de las instituciones civiles con el objetivo de rastrear y combatir las causas que subyacen al uso de la violencia. Ambas son operaciones que requieren un compromiso de largo plazo y solo pueden ejecutarse bajo ese entendido, teniendo en cuenta además que incluso la inversión de recursos ilimitados no es una garantía que impida sufrir reveses durante su ejecución.

En cuanto al tema específico de su construcción, resulta indispensable debatir abiertamente qué entiende la sociedad colombiana por “paz” y cuáles son los elementos que la constituyen. Una conceptualización adecuada debe ser el punto de partida para establecer lineamientos claros que permitan encausar los esfuerzos de reconciliación, incluyendo aque-

llos arreglos institucionales acordados con los grupos guerrilleros en la mesa de negociación. Si el objetivo de este proceso consiste realmente avanzar hacia la construcción de una paz “positiva”, la apertura es fundamental para establecer un diagnóstico acertado y una prescripción efectiva para contrarrestar los factores identificados como causas estructurales del conflicto.

Es importante resaltar que esta apertura se debe orientar especialmente a la sociedad civil, pues es en ella en la que recae la responsabilidad de refrendar los acuerdos más allá del cese de las hostilidades. Ello implica privilegiar la construcción de paz “de abajo hacia arriba”, es decir, permitiendo que sean los potenciales beneficiarios de los programas quienes decidan las líneas de acción prioritarias y el alcance de las acciones de las cuales serán partícipes. De allí la necesidad de establecer espacios que promuevan un diálogo franco

y permanente para conciliar las estrategias dilucidadas con las capacidades y los intereses particulares del Gobierno, los organismos internacionales, los donantes y las organizaciones no gubernamentales.

Ese nivel de participación de la sociedad civil implica reconocer en ella un cuerpo heterogéneo, con intereses diversos que forzarán la aplicación de enfoques diferenciales para responder de mejor manera a sus necesidades. La construcción de paz en comunidades indígenas o afrodescendientes, sin duda requerirá herramientas de política distintas a la de otras comunidades vulnerables e incluso la aplicación de estándares conceptuales distintos que permitan un verdadero empoderamiento sobre los proyectos y las acciones que los afecten. Las probabilidades de éxito son, en estos casos, directamente proporcionales a los esfuerzos que se lleven a cabo para adaptar estos instrumentos a cada contexto particular y a los factores que subyacen al conflicto armado en cada una de las comunidades que se han visto afectadas.

Finalmente, es importante resaltar que aún en medio del conflicto, Colombia ha recorrido un camino durante los últimos 15 años que le ha permitido avanzar decididamente por la senda del desarrollo a tal punto que, hoy día, formalmente es considerado

como un país de renta media alta. Aunque existe un interés genuino de la comunidad internacional, que se ha traducido en la presencia en el largo plazo de organizaciones internacionales, donantes nacionales y multilaterales, así como de organizaciones no gubernamentales comprometidas con la construcción de espacios de reconciliación y de capacidades institucionales para hacer frente a la violencia, la reubicación de los recursos de cooperación en países menos estables se constituye en un reto adicional de cara a un proceso de construcción de paz que será extenso y dispendioso. Una evaluación seria de los recursos disponibles es necesaria para focalizar los esfuerzos y garantizar que cumplan objetivos puntuales. En este contexto, es importante entender que el valor de los cooperantes trasciende en estas situaciones el plano económico y pasa a medirse "...en términos de calidad, gracias a aspectos como la celeridad, la agilidad y la flexibilidad en la movilización de recursos, la transparencia en la asignación, su presencia en territorios de difícil acceso, las lecciones aprendidas de otros procesos de posconflicto, el reconocimiento como un actor de paz o un actor neutro y la legitimación del proceso de paz<sup>16</sup>".

## CITAS

- 1 Revista Semana "¿Cuánto cuesta la guerra en Colombia?", consultado el 17 de septiembre de 2014, <http://www.semana.com/nacion/articulo/cuanto-cuesta-la-guerra-en-colombia/403122-3>
- 2 FEDESARROLLO recoge "estimativos preliminares del gobierno", según los cuales la inversión requerida superaría los 80 billones de pesos; la Comisión de Paz del Senado de la República, por su lado, ha considerado que el proceso costaría unos 54 billones de pesos si se toma como base la acción en 384 municipios.  
Leonardo Villar y David Forero. "Escenarios de vulnerabilidad fiscal para la economía colombiana" (Bogotá; FEDESARROLLO, 2014), 26.  
"Estudio de la Comisión de Paz estima en \$54 billones el costo del posconflicto", RCN Radio, consultada el 7 de octubre de 2014. <http://www.rcnradio.com/noticias/estudio-de-la-comision-de-paz-estima-en-54-billones-el-coste-del-posconflicto-167233#ixzz3RYEQhfmP>
- 3 "Espaldarazo de Alemania al proceso de paz", Revista Semana, consultada el 5 de noviembre de 2014. <http://www.semana.com/nacion/articulo/alemania-da-su-respaldo-al-proceso-de-paz-que-adelanta-colombia/408049-3>
- 4 "Apoyo de UE al postconflicto se centraría en desarrollo rural y gobernanza local", Noticias RCN, consultada por última vez el 13 de febrero de 2015. <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/apoyo-ue-al-postconflicto-se-centraria-desarrollo-rural-y-gobernanza-local>
- 5 Boutros-Ghali, Boutros "Una Agenda para la Paz", Organización de las Naciones Unidas, párrafo 20 y subsiguientes.
- 6 Tschirgi, Neclâ Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges (Nueva York: International Peace Academy y WSP International, 2004), 3.
- 7 Doyle, Michael W. y Sambanis, Nicholas, Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations (Nueva Jersey: Princeton University Press, 2006), 18.
- 8 Boutros-Ghali, Boutros "Una Agenda para la Paz", párrafo 60 y siguientes.
- 9 Bennett, Jon y Kayitesi-Blewitt, Mary Beyond, Working in Conflict: Understanding Conflict and Building Peace (London: Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute, 1996), 39.
- 10 Goetschel, Laurent y Hagmann, Tobias, "Civilian Peacebuilding: Peace by Bureaucratic Means?" Conflict, Security & Development 9:1 (2009), Consultado en febrero 15 de 2015, DOI: 10.1080/14678800802704911, 61.
- 11 Kurtenbach, Sabine Why is Liberal Peace-Building so Difficult? Some Lessons from Central America (Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2007), 7.
- 12 Goetschel, Laurent y Hagmann, Tobias, "Civilian Peacebuilding", 59.
- 13 Tschirgi, Neclâ "Post-Conflict Peacebuilding Revisited", 16.
- 14 Collier, Paul y otros, Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy (Washington D.C.: World Bank y Oxford University Press, 2003), 83.
- 15 Walter, Barbara F. Conflict Relapse and the Sustainability of Post Conflict Peace (San Diego: University of California - Graduate School of International Relations and Pacific Studies, 2010), 2.
- 16 García, Juana "Cooperación Internacional y Posconflicto en Colombia: Más allá de los Recursos Económicos", Sextante. Bitácora de la Facultad de Ciencias Sociales 5 (2015). Consultado por última vez en febrero 15 de 2015. <http://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>