



La cooperación internacional y la protesta social en Colombia

Mariano Aguirre



El presente texto es un resumen del informe *La agenda de la protesta social en Colombia: ¿una oportunidad para la cooperación internacional?* (*Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* número 96, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao, 2020). El autor agradece el apoyo de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo para su realización. La responsabilidad del estudio es sólo del autor. El presente texto fue revisado en junio de 2021.

Mariano Aguirre ha sido director del Centro Noruego para la Resolución de Conflictos (NOREF) (2009-2016) y asesor senior de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia (2017-2019). Es Associate Fellow de Chatham House (Londres); miembro del consejo asesor del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) y de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Fundación Friedrich Ebert (Berlín y Bogotá). Forma parte de los patronatos de la Fundación Equitas (Chile) y la Washington Office on Latin America (WOLA) (Estados Unidos), y es consultor de Human Rights Funders Network (HRFN).

Profesor en el Master de Acción Humanitaria Internacional (Universidad de Deusto); en la Escola de Cultura de Paz (Universidad de Barcelona); y en el Master Iberoamericano sobre Gobernabilidad, Derechos Humanos y Cultura de Paz (Universidad Castilla La Mancha). Escribe habitualmente en Esglobal.org, opendemocracy, Política Exterior, BBC Mundo y Radio Francia Internacional. Su último libro es *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos* (Icaria editorial, Barcelona, 2017). Es co-autor de *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*, Andrés Serbin y Wolf Grabendorff (Eds.), Icaria editorial/CRIES, Barcelona y Buenos Aires, 2020).

1. Introducción

El 21 de noviembre de 2019 se llevaron a cabo grandes manifestaciones en Bogotá y otras ciudades de Colombia, convocadas por organizaciones sindicales, estudiantiles, indígenas y de afrocolombianos, ecologistas y feministas, entre otras. La respuesta fue masiva, apoyando una huelga mayoritariamente pacífica, aunque hubo incidentes violentos.

En el último semestre de 2019 las manifestaciones de protesta se multiplicaron en América Latina, mostrando, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un creciente rechazo a la cultura del privilegio, la concentración de la riqueza, el acceso segmentado a servicios públicos y culturales de calidad, y la falta de reconocimiento de la dignidad de individuos y comunidades. A todo esto, se suman los problemas derivados del cambio climático y transiciones demográficas, epidemias y déficits nutricionales, el incremento de movimientos migratorios, y el impacto social de la revolución tecnológica. El resultado es una deslegitimación de la política tradicional y la democracia.

El presente estudio analiza si la cooperación internacional en un sentido amplio (oficial, descentralizada, no oficial) podría cumplir en Colombia un papel innovador sobre los temas que ha planteado la protesta social en 2019-2020, y que se están repitiendo en 2021, con posibles enseñanzas para otros países de la región. Después de siete décadas de cooperación sostenida por parte de diversos actores internacionales, ¿están agotadas sus prácticas? ¿Son las movilizaciones un llamado de atención también para que la cooperación externa adopte nuevas políticas? ¿Indican las protestas que hay una serie de cambios en la sociedad colombiana frente a los cuales la cooperación podría modificar sus estrategias y formas de trabajo o incorporar temas nuevos?

Este documento es el resumen ejecutivo del informe *La agenda de la protesta social en Colombia: ¿una oportunidad para la cooperación internacional?* No es una evaluación sobre la cooperación internacional, pero presenta sugerencias y recomendaciones sobre qué tipos de programas podría poner en práctica o continuar apoyando en relación con los problemas enfatizados por las protestas. Algunas recomendaciones son apropiadas para Estados y organismos multilaterales, y otras para la cooperación descentralizada y la cooperación no gubernamental.

El informe se basa en 45 entrevistas con personas de Colombia e internacionales con experiencia en ese país desde diversos campos y disciplinas;¹ también, en una serie de estudios sobre cooperación internacional y el trabajo del autor en y sobre Colombia². Ninguna de las personas entrevistadas es responsable del contenido del informe, como tampoco la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Como resultado de las entrevistas y la investigación, el informe presenta, por un parte, una serie de recomendaciones.

¹ Ver lista al final de este texto.

² La bibliografía consultada se encuentra en el informe completo. <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/index.php/es/cddh-es>

2. Recomendaciones generales para la cooperación

1. La cooperación debe ser un diálogo e intercambio de experiencias entre donantes y personas y colectivos donatarios, especialmente respecto de cuestiones comunes, como el fortalecimiento de políticas públicas para la provisión de servicios sostenibles, la defensa de los derechos humanos y la democracia, políticas contra la desigualdad, la corrupción y la evasión de capitales, y el cambio climático.
2. Adoptar, profundizar y adaptar a los contextos locales la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, con especial atención a que los proyectos se orienten hacia las personas, el planeta, la prosperidad y la paz.
3. Prestar atención a los nuevos principios de la OCDE del desarrollo en transición que plantean contar con estrategias y respuestas integradas, considerar un mayor número de actores y herramientas, construir sinergias a partir de nuevos tipos de interacciones, y centrarse en las prioridades propias de desarrollo de la región y cada país.
4. Actuar como observadora con peso moral para que se cumplan los acuerdos internacionales (o nacionales, por ejemplo, acuerdos de paz) y se respeten los derechos de la ciudadanía.
5. Redoblar los esfuerzos para evitar que los proyectos perjudiquen, en vez de beneficiar, a las comunidades que se pretende ayudar. Es importante buscar la inclusión del sector privado, pero evitando programas y proyectos que promuevan la privatización en contra de políticas públicas.

La cooperación, especialmente la oficial, debe iniciar una reflexión sobre los paradigmas económicos que en muchas ocasiones se impulsan en nombre del “desarrollo” y que son perjudiciales para las sociedades que se pretende ayudar.

La participación del sector privado debe ir relacionada con el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre derechos humanos y derechos laborales.

Explorar propuestas sobre la creación de cadenas de valor rural-urbanas que incluyan al sector privado.

6. Tener en cuenta que la cooperación no es sólo un actor técnico o neutral. La cooperación al desarrollo es una tarea política y no solamente técnica. Los problemas de pobreza, desigualdad, injusticias, salud o derechos humanos están directamente relacionados con cuestiones de poder político. Todo cambio en esos campos dependerá de decisiones políticas por parte del Estado y los actores sociales.

7. Asumir que la cooperación es, en sí misma, una respuesta política. Esto supone identificar intereses que subyacen a los problemas mediante el análisis de la economía política y los posibles factores de cambio social.
8. La cooperación debe recordar que sus contribuciones funcionarán dentro de las dinámicas de poder y de la desigualdad local. Eso significa que debería considerar cómo actuar en cada caso, de forma que fortalezca las capacidades de las organizaciones sociales de los países receptores.
9. Así mismo, la cooperación funciona en un sistema global. Por lo tanto, los programas y proyectos deben ser situados tanto en los países donantes como receptores, y su impacto en las dos partes. Esto se aplica, por ejemplo, en proyectos sobre cambio climático, evasión de capital, transferencias de armas; y economías ilícitas, en general.
10. Un campo clave es cooperar en la construcción de Estado de Derecho con la consiguiente protección y vigencia de derechos. Es fundamental contar con Estados eficaces, pero que ejecuten políticas orientadas hacia la igualdad, la democracia y con justicia social.
11. Un problema de la cooperación no es siempre la falta de fondos sino el exceso de tecnocracia. Más inversiones no necesariamente traen más desarrollo. En cambio, es necesario reformar las políticas de poder, tanto del país receptor como en las relaciones donante-donatario, que pueden oponerse a los cambios en las estructuras que impiden el desarrollo.
12. Colaborar con el derecho al disenso político y a la protesta pacífica. La cooperación internacional debería promover la garantía del derecho a la protesta social, a la descriminalización de la protesta y a evitar acciones violentas por parte de fuerza pública. Esto permitiría contribuir a la democratización de la sociedad y hacer públicas las deficiencias económicas, sociales y políticas que están invisibilizadas o normalizadas en países del Sur Global, como Colombia. Ante la resistencia de las élites, la protesta no violenta es una forma de enfatizar la disidencia y promover nuevos imaginarios.
13. Incorporar en los proyectos de la cooperación internacional la perspectiva de sistemas complejos. Los problemas que aborda la cooperación no son lineales y no es suficiente contar con temas “transversales” (por ejemplo, género, medio ambiente, desigualdad). Se precisa analizarlos en relación con otras cuestiones, las dinámicas de cada uno, y los impactos que tienen al vincularse. La cooperación puede apoyar investigaciones de este tipo, la elaboración de modelos y puestas en práctica.
14. Junto con la incorporación de la teoría de sistemas complejos es necesario contar con una metodología que incluya prioridades teniendo en cuenta el conjunto y sus interacciones. Esto permitiría que junto a cuestiones que son consideradas urgentes (como la reforma rural) se incluyan los que suelen quedar “para después”, como es género y crisis ambiental.
15. Brindar apoyo financiero y político internacional a los institutos de análisis, locales e internacionales, y agencias específicas de Naciones Unidas, para estudiar, acompañar y dar testimonio sobre cuestiones como formas de la violencia, situación de los derechos humanos y



de las personas refugiadas e inmigrantes. También a la investigación aplicada acerca de corrupción, evasión de capitales y otras actividades ilícitas que restan recursos para el desarrollo.

16. Igualmente, se sugiere orientar la cooperación a:

1. Proyectos concretos, ejecutados por actores locales; preferiblemente a grupos sociales afectados por los problemas, que reciban la ayuda sin intermediarios o con la menor cantidad posible y que tengan impacto verificable. Esta inclusión de actores locales permite tener en consideración y respetar su prioridades y objetivos.
2. Proyectos para el fortalecimiento de autoridades e instituciones locales que tengan seguimiento y participación de la sociedad civil. En este marco, es importante la formación de autoridades locales en cuestiones ambientales.
3. Proyectos para fortalecer las capacidades de comunicación autónoma de las comunidades y autoridades locales. Fomentar, además, la vinculación entre profesionales del periodismo con actores locales.
4. Promover temas políticamente sensibles, como reforma del sistema tributario. En esos casos podrían ser abordados, de forma directa o indirecta, por parte de la cooperación descentralizada de actores subestatales (gobiernos de comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos), y con proyectos orientados hacia la cooperación con autoridades estatales incluyendo a la sociedad civil.
5. Investigación sobre la violencia, sus raíces, las diferentes formas que adopta y las nuevas características de los conflictos armados.

3. Recomendaciones específicas para Colombia

3.1. Apoyar el desarrollo de las instituciones estatales en los territorios excluidos (alrededor del 40% de la geografía nacional) con el fin de que Colombia sea un país social e institucionalmente integrado.

Colombia tiene más territorio que Estado. El Gobierno de Iván Duque está realizando misiones de estabilización en territorios excluidos y violentos (denominados Zonas Futuro). La participación de la cooperación internacional debe condicionarse a que se planifique e implemente en diálogo y coordinación con las comunidades locales; a que estas misiones tengan un fuerte componente en inversiones en infraestructura (salud, educación, comunicaciones) y provisión de justicia y seguridad para la ciudadanía; y a que se encuadren en territorios priorizados por el Acuerdo de Paz y su implementación, especialmente en los puntos sobre reforma rural y sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

En este contexto de expandir la presencia del Estado se subraya la necesidad de ocuparse de zonas fronterizas, especialmente entre Colombia y Venezuela, y Colombia y Ecuador, y de promover las relaciones entre autoridades a ambos lados de la frontera y entre sociedades civiles.

Se sugiere que:

1. basándose en experiencias de estabilización de anteriores gobiernos debe haber una clara demarcación entre: (1) seguridad militar (en una primera fase); (2) proyectos de ayuda humanitaria y desarrollo; y (3) tareas de seguridad llevadas a cabo de forma permanente por la policía.

3.2. Implementar el Acuerdo de Paz en su totalidad como primer paso para acabar con la violencia organizada

La cooperación internacional debe continuar apoyando y recomendando (especialmente Estados, Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales) al Gobierno que se cumpla con el conjunto del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC (2016). Este es un paso fundamental para recuperar la confianza entre diferentes sectores de la sociedad, y para que comience a solucionarse la coexistencia entre orden institucional y violencia.

Diversos análisis académicos, políticos y de la sociedad civil demuestran que el Gobierno cumple muy lentamente e incumple varios puntos del Acuerdo, especialmente los que se refieren a la reforma de la tierra, participación política, protección y reparación de las víctimas, alternativas al cultivo de coca pactadas con la población campesina, y políticas específicas para las comunidades indígenas y afrocolombianas y sobre género.

La falta de presencia del Estado, especialmente en zonas que controlaban las FARC, ha dado lugar a grupos armados nuevos y diversas formas de violencia. En abril de 2021 el secretario general de la ONU presentó el informe preparado por la Misión de Verificación del Acuerdo de Paz, indicando:

“Para hacer realidad la promesa de una paz duradera en Colombia es necesario consolidar una presencia integrada del Estado en todo el país. La concentración de la violencia en algunas regiones se debe a la escasa presencia del Estado, la pobreza y la proliferación de actores armados ilegales que se disputan las economías ilícitas.

La misión informa sobre la violencia contra comunidades afrocolombianas e indígenas en la región del Pacífico que se manifiesta en confinamientos y desplazamientos masivos, destacando en particular la situación de Buenaventura, al oeste del país, donde la seguridad se ha deteriorado con enfrentamientos que han afectado severamente a miles de civiles.

El secretario general pide el despliegue de la fuerza pública en las zonas más críticas, que, de la mano de entidades civiles del Estado, debe traducirse progresivamente en un mayor control del territorio y en una mejor protección de las comunidades”.³

Se sugiere:

1. Impulsar la reforma rural. Casi la totalidad de los conflictos violentos en Colombia han tenido relación con la injusta propiedad, apropiación ilegal y distribución injusta y antisocial de la tierra. En la actualidad sigue siendo un factor clave, aunque las formas de producción han cambiado, desde la agricultura intensiva con alta tecnología hasta la minería legal e ilegal y la explotación y deforestación de la Amazonia. Según el Banco Mundial, el 60% de los predios rurales en Colombia no cuenta con los derechos de la propiedad formalizados.⁴

Se precisa:

- a. Formalización de la propiedad de la tierra, especialmente los programas de titulación y catastro, con especial atención a facilitar la propiedad de la tierra a mujeres cabeza de familia.
- b. Apoyo al sistema de parques nacionales y a los esfuerzos para combatir la deforestación.
- c. Apoyo a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El gobierno colombiano debe asumir sus costes, pero la cooperación internacional puede ayudar. Apoyar las capacidades de los gobiernos locales en las zonas PDET, y evitar que toda la ayuda pase por múltiples agencias gubernamentales en Bogotá que hacen los procesos más lentos y burocráticos.
- d. La cooperación puede apoyar al Gobierno en inversiones de infraestructura, especialmente en carreteras comarcales para que la población campesina pueda llevar sus productos a los mercados locales y nacionales, y acceder a servicios de educación y salud.

³ <https://news.un.org/es/story/2021/04/1490512>

⁴ “El 60 por ciento de los predios rurales en Colombia no está formalizado”: Banco Mundial, *Semana Rural*, <https://semanarural.com/web/articulo/banco-mundial-asegura-que-mas-de-la-mitad-de-colombia-cuenta-con-predios-informales/1192>

- e. Ayuda para que haya presencia del sistema judicial en todo el territorio nacional con el fin de agilizar la resolución de disputas sobre la propiedad de la tierra.
- f. Incorporar las recomendaciones del Acuerdo sobre la discriminación positiva hacia mujeres y su acceso a la propiedad de la tierra y apoyo para su integración laboral.

2. Participación política:

- a. Apoyo a la unidad especial de investigación de la Fiscalía que se ocupa de los ataques letales e intimidatorios contra líderes y lideresas sociales, así como personas defensoras de derechos humanos, medio ambiente, género, promotores de alternativas al cultivo de coca y otras economías de uso ilícito. En 2019 fueron asesinados 279 líderes sociales (hombres y mujeres).⁵ Hasta principios de 2021 han sido asesinados 297 líderes de este campo.⁶

Estos ataques buscan desalentar a las comunidades para que no participen en la política y no impulsen el cambio social. Se precisa ampliar y reforzar esta unidad y brindar apoyo técnico internacional para que el Gobierno identifique y enjuicie a los cómplices y autores intelectuales.

3. Víctimas:

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia, entre 1958 y 2018 se registraron 266.988 víctimas fatales.⁷ El Acuerdo de Paz es un paso fundamental hacia el reconocimiento de esta tragedia y una futura reconciliación. En consecuencia, se precisa:

- a. Apoyo político y financiero al sistema de justicia transicional: Justicia Especial para la Paz (JEP); Comisión de la Verdad, y Unidad de búsqueda de personas desaparecidas que estableció el Acuerdo de Paz.
- b. Apoyo a los esfuerzos de las organizaciones de víctimas para garantizar la no repetición.
- c. Continuar utilizando las vías diplomáticas para que el Gobierno cumpla los compromisos con las víctimas.

⁵ “Diciembre: diez líderes sociales asesinados en 7 días”, Semana, 12 de agosto, 2020.

<https://www.semana.com/nacion/articulo/diciembre-diez-lideres-sociales-asesinados-en-7-dias/202024/>

⁶ “Once líderes sociales asesinados en lo corrido del 2021 y no hay respuesta de las autoridades: Indepaz”, Infobae, 18 de enero, 2021. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/01/18/once-lideres-sociales-asesinados-en-lo-corrido-del-2021-y-no-hay-respuesta-de-las-autoridades-indepaz/>

⁷ Observatorio de Memoria y Conflicto. Centro Nacional de Memoria Histórica. <http://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/>

4. Cultivos ilícitos:

Colombia es el primer productor mundial de cocaína. En 2019 contaba con 154.000 hectáreas sembradas de coca.⁸ Diversos grupos armados disputan el control de territorios, poblaciones, producción, rutas y tráfico, con conexiones internacionales. El Acuerdo de Paz de 2016 provee un plan para sustituir progresivamente los cultivos ilícitos mediante acuerdos con comunidades campesinas. El gobierno del presidente Duque ha congelado esos acuerdos y propone como método principal, con el apoyo de Estados Unidos, la fumigación de cultivos con glifosato.⁹ Este es un método altamente controvertido debido a su carácter contaminante, su falta de efectividad en el medio y largo plazo, prohibido por la Corte Constitucional, y rechazado por las comunidades rurales.

Se precisa:

- a. Apoyar la continuación del programa de sustitución voluntaria, ampliándolo a más comunidades.
- b. Planificar procesos de transición de largo plazo desde cultivos de uso ilícito a lícitos con planes de estímulos para el acceso al mercado para sus productos legales.
- c. Abandonar los planes de fumigación.
- d. Ayuda para cumplir los compromisos del programa de sustitución voluntaria.
- e. Asistencia técnica al Gobierno y autoridades locales que estén de acuerdo con los planes de transición para la formalización de la propiedad de la tierra y la construcción de carreteras.

5. Fin del conflicto

El Acuerdo de Paz estableció que el Estado daría todas las garantías necesarias para la participación política, en general, y de personas ex miembros de las FARC, en particular. Si bien el partido político de las FARC fue creado legalmente, los asesinatos de líderes sociales y personas ex miembros de la disuelta guerrilla impiden una implicación sin coacciones en la vida política.

Se precisa:

⁸ UNODC, *Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019)*, Bogotá, 28 de julio, 2020. <https://www.unodc.org/colombia/es/presentacion-informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>

⁹ Rodrigo Uprimny Yepes, “La adicción gubernamental a la fumigación”, DeJusticia, Bogotá, diciembre 13, 2020. <https://www.dejusticia.org/column/la-adiccion-gubernamental-a-la-fumigacion/>

- a. Investigar y juzgar a quienes han sido autores intelectuales de más de 240 asesinatos de personas ex combatientes de las FARC entre noviembre de 2016 y noviembre de 2020.¹⁰ Para ello, es necesario apoyo técnico y financiero para la unidad especial de Fiscalía.
- b. Acelerar el acceso a la tierra para las personas excombatientes.

3.3. Combatir la desigualdad, la corrupción y contar con sistema tributario eficaz

La desigualdad y la corrupción están en la primera línea de las protestas sociales. Un grupo reducido de personas y sus periferias sociales más inmediatas utilizan el sistema institucional, jurídico y de seguridad, para mantener y reproducir sus privilegios y beneficios en desmedro de las mayorías. Esos sectores sociales viven cada vez más alejados del resto del país. Colombia es el país más desigual de América Latina, según el Índice de Desarrollo Regional de América Latina.¹¹

Según cifras oficiales la evasión del impuesto de renta en 2018 era del 38%, y la del IVA del 22%. Según otras fuentes, las tasas de evasión de impuestos de una serie de individuos en Colombia podrían estar cercanas al 90%. El dinero colombiano escondido en paraísos extraterritoriales es aproximadamente el 140% del presupuesto nacional y el equivalente al 40% del PIB.¹²

La facturación comercial falsa, una de las prácticas de la corrupción, tuvo en Colombia en 2016 una brecha de 10.800 millones de dólares entre los valores informados por el Estado y los informados por todos sus socios comerciales. Si además se aplica el impuesto al valor agregado, los impuestos de aduana, el impuesto al ingreso corporativo y las tasas de regalías, el gobierno colombiano perdió en ese año aproximadamente 2.800 millones de dólares en ingresos debido a la facturación comercial falsa.¹³

La recaudación de impuestos por parte del Estado ha crecido sostenidamente desde 7,5% del PIB en 1985 a 15,1% en 2014. No obstante, este porcentaje es menor que el de varios países de América Latina con economías comparables y, unido a la desigualdad, resulta insuficiente para las necesidades de políticas públicas que tiene el país.

Disminuir la desigualdad es posible y debe ser un eje común. De hecho, se logró en Colombia durante casi una década. Todos los proyectos de cooperación destinados a sectores desfavorecidos deberían incluirla como eje transversal, estableciendo mecanismos e indicadores para medir resultados de su disminución más allá de la mejora de la situación objetiva.

¹⁰ Sebastián Forero Rueda, “Cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz: estos son los 242 excombatientes asesinados”, *El espectador*, 24 de noviembre, 2020. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/los-nombres-de-los-242-excombatientes-asesinados-cuatro-anos-despues-del-acuerdo/>

¹¹ Felipe Abondano, “Colombia, el país más desigual de América Latina”, *DW*, 7 de diciembre, 2020. <https://www.dw.com/es/colombia-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-desigual-de-am%C3%A9rica-latina/av-55858408>

¹² “Panama, the secret garden of the Colombian”, Tax Justice Network, Chesham (Reino Unido), 25 de abril, 2016. <https://www.taxjustice.net/2016/04/25/panama-the-secret-garden-of-the-colombian-oligarchy/>

¹³ Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows & Colombia*, Washington D.C, 1 de octubre, 2019. <https://gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-colombia/>

Se deben identificar los tipos de desigualdades que se abordarán: desigualdad de riqueza o renta (diferenciando ambas, ya que las tendencias de desigualdad de la riqueza son más significativas que las de renta), educación, salud y participación social/política.

Es fundamental especificar los grupos sociales sobre los que se piensa incidir (mujeres, jóvenes, vejez, pueblos indígenas, emigrantes), enmarcándolos en los territorios o sociedades donde se propone el programa. La participación y experiencia local es central. La investigación de las ciencias sociales puede brindar un marco interdisciplinario desde un enfoque de complejidad de sistemas.

Es, así también, fundamental explorar las formas de medir el impacto y los avances de los programas que se pongan en marcha.

1. Medidas prácticas para disminuir la desigualdad son:

- a. La promoción del empleo y fijación de suelos retributivos asociados al trabajo (salario mínimo).
- b. La promoción de derechos y la provisión de servicios básicos universales (salud, educación, agua potable, transporte, etc.), en particular hacia colectivos vulnerables, con un propósito de universalidad.
- c. Promoción de una fiscalidad sólida y progresiva.
- d. Promoción de la movilidad social a través del empleo y la educación pública, accesible y de calidad.
- e. Control nacional e internacionalmente la evasión y elusión fiscal.
- f. Promoción de valores ciudadanos que favorezcan una visión de derechos universales como base obligada de la igualdad.

2. Medidas contra la corrupción

- a. Exponer las formas ilegales de interacción y reproducción entre poder político y económico.
- b. Fortalecer las entidades de control y de investigación (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía) y de organizaciones ciudadanas de seguimiento en la lucha contra la corrupción con el fin de que los recursos públicos sean invertidos en la implementación de planes, programas y proyectos sociales, culturales, ambientales y de desarrollo con transparencia.
- c. Apoyar la protección de quienes investigan y denuncian y hacen campañas sobre corrupción.

3. Medidas para la reforma del sistema tributario

- a. Promocionar diálogos entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil sobre la importancia de contar con un sistema impositivo equitativo, y proveer asistencia técnica para realizar una reforma tributaria.
- b. Establecer sistemas para hacer públicas las exenciones de impuestos, eliminar las exenciones e incentivos discrecionales, y adoptar medidas de transparencia y prevención de la evasión fiscal y control de los flujos financieros ilícitos (FFI).
- c. Promover un sistema tributario basado en el principio de progresividad, apoyándose más en impuestos directos que los indirectos que afectan a las personas más pobres. Los impuestos directos deben abordar la alta concentración de la riqueza, gravando los activos (tierra, bienes raíces) y ganancias de capital. Gravar adecuadamente a los sectores más ricos sería la forma más justa y efectiva de aumentar los ingresos fiscales.
- d. Recomendar y cooperar con el gobierno colombiano en regular la inscripción de empresas con el objetivo de que sea público, claro y comprobable quienes son sus dueños y accionistas. Esto evitaría el uso de compañías fantasmas o vacías (*shell companies*) utilizadas para evadir.
- e. Apoyar el conocimiento técnico sobre reformas tributarias, paraísos fiscales e industrias extractivas.
- f. Apoyar a la sociedad civil para que tenga los conocimientos y empoderamientos sobre los vínculos entre derechos humanos y litigios estratégicos.

Se recomienda:

- a. Seguir el ejemplo de la iniciativa noruega de Impuestos para el Desarrollo que vincula cooperación con reformas del sistema tributario con reducción de la desigualdad y la pobreza.
- b. Apoyar campañas internacionales para declarar los paraísos fiscales un perjuicio mundial para el bien común.

3.4. Gobernanza

El país necesita consolidación estatal. Se sugiere:

- a. Aumentar las capacidades a nivel local y la permanencia del funcionariado público local (dado el clientelismo y las altas tasas de rotación).
- b. Fortalecer la capacidad de análisis sobre las interacciones entre las dinámicas locales, regionales, y nacionales (e incluso internacional) en Colombia, vinculadas a la construcción de paz.

- c. Fortalecer la capacidad de análisis de centros de investigación y sociedad civil acerca de las élites locales, sus vinculaciones con las élites nacionales, y las resistencias al cambio social.
- d. Profundizar o explorar el trabajo conjunto con nuevas autoridades locales que se han distanciado de las maquinarias electorales y políticas tradicionales. Las elecciones de octubre de 2019 han abierto oportunidades para que la cooperación oficial y no oficial oriente sus trabajos en esta línea. Además, la gestión del flujo migratorio desde Venezuela y de la COVID-19, internacionalmente y en Colombia, ha mostrado la importancia de las autoridades locales.

Las entidades territoriales (estados, departamentos, municipalidades) han ganado un peso muy grande en las últimas dos décadas en temas de seguridad, desarrollo sostenible, y cuentan con un papel político relevante. La cooperación internacional puede impulsar proyectos productivos o de reasentamiento, dar visibilidad a los problemas que existen y fomentar el apoyo del Estado a instituciones regionales y locales.

- e. Fortalecer la gobernanza local con proyectos cooperativos y mixtos público-privados, prestando especial atención a la inclusión de mujeres, comunidades indígenas y minorías. También, trabajar con organizaciones de la sociedad civil para fortalecer los mecanismos de participación y rendición de cuentas.
- f. La reforma del sector de la seguridad es un pilar de la gobernanza democrática. Incluiría desmilitarización de la policía y su profesionalización enfatizando la prevención; reducción del presupuesto militar y el número de efectivos de las fuerzas armadas; incrementar la presencia de las fuerzas armadas en zonas marginales y fronterizas; establecer el control civil sobre los servicios de inteligencia; fortalecer el control parlamentario sobre las fuerzas de seguridad; y, contar con la colaboración de la sociedad civil para las reformas.
- g. Garantizar el derecho a la protesta y la protección de la ciudadanía que la ejerce.

3.5. Construcción de la paz

La construcción de la paz en Colombia es un proceso estratégico, pero con medidas concretas en el corto y medio plazo. Desde 2016 es la suma de todas las cuestiones y medidas pactadas en el Acuerdo de Paz. Estas constituyen la puerta de entrada para ocuparse de los problemas estructurales y de las diferentes violencias que aquejan al país.

Entre diversas sugerencias destacan:

- a. Desarrollar las capacidades económicas sostenibles de las comunidades locales para fortalecerlas frente al crimen organizado en las zonas rurales.

- b. Materializar el acceso a la tierra y sostener en el tiempo la reforma rural comprometida en los acuerdos de paz. Esto es decisivo para que las comunidades en zonas rurales puedan desarrollarse en forma autónoma frente al crimen organizado y grupos guerrilleros que no participaron en el proceso de paz.
- c. Fortalecer las capacidades de comunidades locales de mediar entre actores con intereses contrapuestos en contextos de alta violencia.
- d. Cooperar con organizaciones territoriales y de mujeres víctimas de la violencia tanto paramilitar como guerrillera y de las fuerzas de seguridad estatales. Darles respaldo público internacional, que les garantice vocería permanente, acceso a los medios, apoyo económico y técnico para crear fuentes de ingreso.
- e. Apoyo político a la restitución de tierras o al otorgamiento y titulación de buenas tierras rurales del Fondo Nacional de Tierras que el gobierno está obligado a crear.
- f. Respaldo al desarrollo de los PDET y el programa de sustitución de cultivos ilícitos.

Sobre diálogo y mediación se sugiere:

- a. La cooperación internacional puede desempeñar un papel de mediación y moderación, creando puentes entre las instituciones del Estado y las organizaciones de sociedad civil y líderes y lideresas locales. Se trata de facilitar espacios “seguros” para el dialogo destinados a analizar las causas de las reivindicaciones y las protestas, y sus posibles respuestas, y establecer mecanismos de seguimiento de los acuerdos alcanzados.
- b. La cooperación debería servir como catalizadora de procesos de encuentro entre sectores enfrentados en el conflicto o de diverso origen identitario, para sentar base para proyectos de desarrollo y reconciliación. Establecer “diálogos entre improbables”, conversaciones difíciles, crear confianza.
- c. Apoyar a quienes hacen mediación local, muchas veces infravalorados, con el objetivo de que cuenten con la preparación para actuar en situaciones de violencia compleja, por ejemplo, entre comunidades y grupos criminales.
- d. Hacer un convenio con diferentes ministerios (Interior, Justicia, Minas y Defensa) para generar capacidad al interior de las entidades sobre cómo abordar las cuestiones complejas de forma constructiva, y aprender a dialogar y negociar.
- e. Realizar un mapeo de procesos de diálogo significativos que se han llevado a cabo en Colombia en el espacio micro (casos concretos), y a gran escala (por ejemplo, el proceso que llevó a la Constitución de 1991). Esto mostraría la capacidad, voluntad y espacio que hay para discutir sobre los problemas del país.

- f. La comunidad internacional puede crear espacios de dialogo sobre la problemática humanitaria y la aplicación de sus principios en las negociaciones, actualmente detenidas, entre el Gobierno y el ELN.
- g. Fortalecer el diálogo en las regiones y con sectores que puedan estar bajo control o en relación con el ELN, y ayudar a organizaciones sociales que han tratado de impulsar la participación de la sociedad en la agenda negociadora con el ELN.
- h. Se sugiere también prestar especial atención a la juventud como sector que puede hacer una contribución a la construcción de la paz, siguiendo las recomendaciones del secretario general de la ONU, Antonio Guterres.

3.6. Derechos e identidades

Se recomienda tener en especial consideración el capítulo étnico del Acuerdo de Paz en relación con la reforma rural. La implementación debe contar con la participación de las poblaciones étnicas y que se garanticen sus derechos individuales y colectivos, sus intereses y cosmovisiones, y contar con los mecanismos para la reparación y recomposición de sus comunidades.

Es importante apoyar procesos de acercamiento y diálogo entre las comunidades rurales (indígena, campesina y afrodescendiente) para concertar planes conjuntos, y tener capacidad de comunicación regional, nacional e internacional de sus situaciones y demandas.

3.7. Cuestión humanitaria

Prestar especial atención a la crisis humanitaria lineal, estructural y prolongada en el tiempo, con un masivo desplazamiento acumulado. Pese al Acuerdo de Paz, sigue ocurriendo debido a las acciones de grupos armados, enfrentamientos entre ellos y con el ejército.

La cooperación debería articularse en torno a los ODS y la Agenda 2030, las Declaraciones de París y Monterrey y otros acuerdos en acción humanitaria. Los desplazamientos y cuestiones humanitarias hay que tratarlos desde perspectivas convencionalmente aceptadas internacionalmente: Derecho Internacional Humanitario (DIH), el régimen internacional sobre asilo, refugio y desplazamiento interno, entre otros, que tienen plasmaciones originales y propias en la región.

3.8. Flujos migratorios mixtos

En los últimos años la crisis política en Venezuela ha generado una migración masiva de ciudadanía de ese país, incluyendo a personas colombianas retornadas. El principal receptor, de forma permanente, semi permanente o en tránsito, es Colombia. En agosto de 2020 había en Colombia 1.723.000 personas inmigrantes venezolanas en este país, especialmente situadas en zonas fronterizas y núcleos urbanos. Su presencia ha generado serios desafíos para proveer asistencia, seguridad (por ejemplo, frente al crimen organizado), educación a menores y empleo.

La tensión política entre los dos países es, por otro lado, muy fuerte, con las relaciones diplomáticas cortadas y la frontera controlada a los dos lados por grupos armados y muy baja presencia de los Estados.

Se recomienda:

- a. Apoyar la organización, integración y empoderamiento de las personas migrantes, tanto social como económico, con sus organizaciones e iniciativas.
- b. Cooperar con el Gobierno, autoridades locales y comunidades de acogida en el desarrollo de políticas de distribución voluntaria de personas refugiadas y migrantes por el territorio apoyadas por inyecciones de capital tanto para bienes públicos como en forma de incentivos privados para fomentar la movilidad y la mejora de infraestructuras y servicios en las comunidades de acogida.
- c. Cooperar con ONGs nacionales e internacionales, Cruz Roja Colombiana, iglesias y la plataforma de la ONU liderada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que se ocupan de las personas migrantes venezolanas en Colombia.

Otras medidas en relación con el flujo migratorio mixto de personas refugiadas y migrantes venezolanas son:

- a. Junto al desplazamiento, el flujo migratorio mixto agrava el problema de la seguridad alimentaria. Prestar especial atención a proyectos productivos que promuevan esta seguridad tanto para la comunidad venezolana como para las comunidades de acogida, especialmente aquellos coordinados por mujeres cabeza de familia. Las experiencias que se han hecho en esta dirección han resultado muy positivas e inmediatas. Así mismo, vincular la seguridad alimentaria a proyectos ambientalmente sostenibles.
- b. Financiar programas de formación profesional que mejoren su educación juntamente con la población desplazada colombiana (con menor educación que la venezolana) para facilitar el acceso de ambas al mercado laboral.
- c. Impulsar y apoyar financiera y técnicamente a organizaciones de carácter subregional o nacional de personas migrantes venezolanas, de colombianas que retornan desde Venezuela, o que atienden ese éxodo poblacional, para: ayudar a regularizar su situación, permisos y documentos; gestionar sus demandas de empleo o de creación de pequeña empresa; y, organizar bases de datos.
- d. Contrarrestar la xenofobia y generar estrategias de largo plazo en favor de su positiva inserción en Colombia.

- e. Apoyar la relación entre autoridades locales en la zona fronteriza colombo-venezolana, y apoyar la creación de puentes entre las sociedades civiles de ambos países.

3.9. Derechos humanos

La situación de los derechos humanos se ha deteriorado en los últimos años, especialmente por los asesinatos selectivos y sistemáticos de líderes y lideresas sociales y personas ex miembros de las FARC. Los asesinatos coinciden, en muchos casos, con acciones políticas de las víctimas en favor de la implementación del Acuerdo de Paz.

Se recomienda:

- a. Reiterar al Gobierno de Colombia la preocupación internacional por estos asesinatos y ataques a las juntas de acción comunal y otras formas organizativas de la sociedad civil.
- b. Apoyar a instituciones y grupos que combaten la impunidad: investigadores y fiscales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y periodistas de investigación. Estos actores necesitan acompañamiento de alto perfil y demostraciones públicas regulares de apoyo y recursos.
- c. Fortalecer a las comunidades para que cuenten con autonomía, puedan superar el miedo, romper la `ley del silencio` e implementar estrategias colectivas de protección con el objetivo de manejar la relación y la presión con grupos armados no estatales.
- d. Fortalecer política y financieramente el aparato institucional de derechos humanos de la ONU, en particular la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Colombia, en sus trabajos de observación, denuncia y asesoramiento técnico y legal al Gobierno sobre sus obligaciones multilaterales.
- e. Apoyar a los institutos de análisis, colombianos e internacionales que analizan nuevas formas de la violencia, el seguimiento y análisis de las organizaciones criminales, sus formas de operar, y el impacto sobre la población civil.

3.10. Medio ambiente y cambio climático

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

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

La cooperación puede proveer asistencia técnica para la gestión sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas y sus servicios. La gestión de recursos requiere de acciones conjuntas de cooperación y coordinación transfronterizas.

Las actuaciones de la cooperación medioambiental deben vincular los ámbitos humanitarios, género, desarrollo y paz. Reducir la vulnerabilidad con una perspectiva de refuerzo de las capacidades locales (organización, capacitación, activación de recursos sociales y materiales propios).

Se sugiere:

- a. Investigar los vínculos entre cambio climático y conflictos violentos, al igual que las relaciones con derechos humanos, desplazamientos humanos, crisis alimentarias, género, minorías, crimen organizado, y el papel de las corporaciones multinacionales. La cooperación puede apoyar la investigación entre Colombia y otros países (en y fuera de la región) sobre estas relaciones.
- b. Apoyar el diálogo entre comunidades, y de estas con el Estado, respecto de la gestión de problemas ambientales y proyectos conjuntos sostenibles.
- c. Capacitar técnicamente para hacer evaluaciones ambientales estratégicas previas a las concesiones de contratos que tengan presentes los múltiples factores que pueden generar conflictos.
- d. Proveer asesoramiento para una serie de cuestiones como mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales producidas por el sector extractivo y remediar los daños causados por operaciones ilegales.
- e. Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas para la planificación y monitoreo territorial participativo, incluyendo mejorar el acceso público a la información ambiental.

3.11. Políticas de género

El papel de las mujeres en el conflicto violento colombiano tiene diferentes aspectos: activistas en numerosas organizaciones e iniciativas de paz; militantes en organizaciones armadas; sostenimiento de los núcleos familiares afectados por la guerra (por ejemplo, en los desplazamientos forzados); negociando la supervivencia entre los grupos armados y el Estado; y, tratando de mantener una ética del cuidado y los valores para consigo mismas, sus familiares y sus redes y círculos sociales.

Se registra también un aumento de las violaciones a Derechos Humanos hacia las mujeres y tasas muy altas de violencia contra las mismas, junto con amenazas, agresiones y asesinatos de defensoras de derechos humanos y activistas de diversos campos.

Debido a la presión de la sociedad civil, las negociaciones en La Habana contaron con una subcomisión de género que se encargó de incluir transversalmente esta cuestión, tanto para mujeres como para la comunidad LGBTI.

La comunidad internacional debe continuar y reforzar su apoyo a la cuestión de género en Colombia, con especial atención a su inclusión en el Acuerdo de Paz y al problema de los altos niveles de violencia sexual interfamiliar y contra niñas y niños.

Numerosas organizaciones y grupos de mujeres necesitan fondos para desarrollar programas locales, y para consolidar sus posiciones y representaciones en juntas de acción comunal, ayuntamientos y gobiernos locales. Es importante el trabajo con las comunidades locales de paz, de organizaciones de mujeres, de poblaciones indígenas y afrocolombianas, organizaciones de víctimas, y de grupos que interactúan con el sector privado, en regiones con baja presencia del Estado y en las que operan grupos armados.

Más específicamente, se sugiere que:

- a. Se coopere con organizaciones territoriales y de mujeres víctimas de la violencia tanto paramilitar como guerrillera. Se trataría de darles un claro respaldo internacional, que les garantice vocería permanente, acceso a los medios, apoyo económico y técnico para crear fuentes de ingreso.
- b. Se provea respaldo político a la restitución de tierras o al otorgamiento y titulación de buenas tierras rurales del Fondo Nacional de Tierras que el gobierno está obligado a crear.
- c. Se apoye que las mujeres accedan en igualdad de condiciones al aprendizaje de nuevas tecnologías, gestión de presupuestos y rendición de cuentas.
- d. Se precisa más apoyo en el área de justicia, especialmente a organizaciones que representan a las víctimas de todos tipos de violencia en procesos judiciales de larga duración.
- e. Se provea apoyo para realizar investigaciones, intercambios de conocimiento, y reflexionar sobre las prácticas en el terreno, los problemas, y difundir las experiencias.
- f. Se preste asistencia legal a mujeres encarceladas, muchas de ellas por delitos de tráfico de drogas, y para informarlas sobre sus decretos, posibilidades de rebajar penas y reglas para recobrar la libertad y no reincidir. Apoyar a las mujeres que salen de prisión, generalmente solas y con hijos e hijas, a través de capacitación y apoyo económico para que no vuelvan al microtráfico, y la creación de redes de guarderías públicas.
- g. Se promuevan capacidades, liderazgo y redes de mujeres jóvenes.

4. Recomendaciones a la cooperación descentralizada

Tres factores presentan perspectivas promisorias para la cooperación descentralizada y la diplomacia municipal.

La primera es que el Acuerdo de Paz de 2016 tuvo en consideración la “paz territorial” con el fin de impulsar desarrollo económico e institucional de los denominados “territorios” excluidos, afectados por la violencia y con altos niveles de economías ilícitas.

La segunda fueron las elecciones locales de octubre de 2019. En más de 30 ciudades ganaron coaliciones políticas alternativas a los partidos políticos tradicionales, incluyendo a Bogotá, pero también en municipios pequeños con precaria capacidad de gestión. Muchas de las nuevas autoridades son muy favorables a la implementación del Acuerdo de Paz.¹⁴ Las elecciones de octubre de 2019 han abierto oportunidades para profundizar y explorar el trabajo conjunto con autoridades locales.

La tercera, es que la pandemia de la COVID-19 ha mostrado la importancia de las autoridades locales.

El Estado colombiano es centralista, incompleto y excluyente. Uno de los temas críticos que enfrenta el país en términos de la consolidación estatal es que aumenten las capacidades a nivel local y la permanencia y neutralidad profesional del funcionariado público local.

La cooperación descentralizada tiene margen de maniobra para actuar con criterios diferentes a los de la política exterior y de cooperación del Estado. Esta flexibilidad le confiere la posibilidad de operar como un laboratorio con enfoques y metodologías innovadoras. También tiene la ventaja comparativa de mayor cercanía a la población, así como de establecer relaciones horizontales con instituciones descentralizadas en el país receptor.

Las interacciones entre las dinámicas locales, regional, y nacional (e incluso internacional) se pueden analizar en Colombia vinculadas a la construcción de paz.

Las entidades territoriales (estado, departamentos, municipios) y las Juntas de Acción Comunal están actualmente más empoderadas, han ganado un peso muy grande en las últimas dos décadas en temas de seguridad y desarrollo sostenible y juegan un papel político más relevante que en el pasado. La cooperación internacional puede acompañar con proyectos productivos o de reasentamiento, dar visibilidad a los problemas que existen y fomentar el apoyo del Estado a instituciones regionales y entidades locales.

Se sugiere:

¹⁴ Varios candidatos independientes triunfaron en ciudades donde la política tradicional es muy fuerte, como en Medellín, Cartagena, Santa Marta y Villavicencio. El Partido Alianza Verde fue el que más creció, en especial porque se hizo con la Alcaldía de Bogotá en coalición con el Polo Democrático, imponiendo a la primer mujer alcaldesa del distrito, Claudia López; dos capitales de departamento: las alcaldías de Cúcuta (frontera con Venezuela), y de Manizales, en el Eje Cafetero; una gobernación (Boyacá) en coalición con el Partido Liberal, y otras 49 alcaldías. Los partidos progresistas y las formaciones de minorías étnicas (AICO, MAIS, Afrocolombianos) obtuvieron mejores resultados que en 2015, presentando más candidaturas y coaliciones para disputar los gobiernos departamentales, contra las maquinarias electorales tradicionales y los fuertes poderes de derecha. Alianza Verde, con 21 candidaturas, 8 propias y 13 en coalición; Colombia Humana-UP con 3 candidaturas propias y 9 en coalición; y el Polo Democrático, con 7 propias y 9 coaliciones. Fuente: Javier Calderón Castillo, «Colombia: el mapa cambió tras las regionales», Celag.org, 29 de octubre, 2019. <https://www.celag.org/colombia-el-mapa-cambio-tras-las-regionales/#>

- a. Dar apoyo a acciones de adaptación y resiliencia, que implican valorar los recursos y las capacidades locales y a la formación para la creación de empresas y de cadenas de valores. También, apoyo al comercio y acceso al mercado global, en particular el europeo para productos alternativos a la coca.
- b. Facilitar inversiones privadas productivas garantizadas a través de inversiones y financiación mixtas (públicas y privadas), creación de fondos de garantías y asistencia técnica para crear un fondo apropiado con el fin de atraer capitales que sirvan para el desarrollo de territorios excluidos y proyectos socialmente inclusivos.
- c. Cooperar con autoridades locales (gubernaciones y alcaldías) con programas similares a los del nivel estatal, por ejemplo, sobre corrupción, reforma tributaria y desigualdad. Fortalecimiento de la gobernanza local (con una atención particular a las comunidades indígenas y otras minorías).
- d. La cooperación debe dialogar con los candidatos locales y regionales que se presentarán en las elecciones de 2022.
- e. Cooperar con organizaciones de la sociedad civil sobre las cuestiones que se trabajan con las autoridades institucionales para fortalecer mecanismos de participación, rendición de cuentas y gestión de conflictos locales.
- f. Fomentar el hermanamiento entre ciudades, buscar ventajas comparativas, el intercambio de experiencias técnicas de fiscalización y sobre rendición de cuentas de los gastos locales. Los planes de desarrollo en los territorios deben incluir capacitación de gestión de la cooperación internacional y la cooperación descentralizada entre países del Sur incluyendo la opción “triangular” con un Estado o gobierno local de países del Norte.
- g. Generar gobernanza local. Colombia es un país “sobre diagnosticado”, en palabras de una exministra colombiana, acerca del conflicto armado. Sin embargo, se necesita más análisis y capacitación sobre políticas públicas. Si se hace con participación política generará escenarios de construcción de paz local.
- h. Trabajar sobre el diseño y manejo de presupuestos participativos en gobiernos locales y elaboración de proyectos comunitarios y vincularlos con los derechos humanos, el diálogo, la construcción de paz y el cambio climático.
- i. Usar escenarios locales de diálogo para la resolución de conflictos es muy importante. Estos tienen que ofrecer espacio de participación política reales, sobre asuntos de Estado, por ejemplo, cómo utilizar los recursos naturales del campo. Son diálogos locales pero conectados a asuntos políticos de importancia nacional.
- j. Desarrollar diálogos sobre cuestiones concretas para los gobiernos y las comunidades locales, al igual que para el gobierno central. La gestión del medio ambiente (por ejemplo, la contaminación de ríos debido al mercurio o la protección del bosque tropical) es un tema clave local, nacional y global. Identificar qué necesidades técnicas se requieren de la cooperación, y

medir el impacto es clave en esta línea. A la vez, el medio ambiente está vinculado con la propiedad de la tierra, las comunidades locales, la presencia de grupos armados, y la corrupción, entre otras cuestiones.

- k. Vincular la cooperación internacional, por una parte, con acción empresarial que respete el desarrollo sostenible, los derechos humanos y laborales, y con proyectos que no promuevan la privatización de servicios públicos. Por otra, promover acuerdos académicos entre el País Vasco y Colombia.

Una iniciativa importante del País Vasco que podría aplicarse a través de la cooperación descentralizada han sido las agencias de desarrollo local. En diversas comarcas se han creado estas instituciones, orientadas a promover los recursos locales, proporcionar formación y apoyo al nacimiento de empresas (análisis de viabilidad de proyectos, subvenciones). Este tipo de agencias podrían promover la paz territorial a través de iniciativas de gestión de agua y saneamientos y otros servicios municipales básicos. Así también, se podría promoverla producción alimentaria y mercados locales; economía social y solidaria; cooperativismo; formación profesional; y gestión del patrimonio histórico-cultural local y del medio ambiente.

Si los conflictos armados construyen el espacio de determinada forma, también los procesos de paz deberían transformar el espacio sobre nuevas bases: nuevas formas de relación entre ciudad-campo (superando la exclusión de este último), infraestructuras que integren el territorio, y relaciones económicas y sociales más equitativas.

Igualmente, es importante conectar a los sectores colombianos (sociales, académicos o políticos) interesados en la relación fiscalidad-desigualdades con las redes académicas que trabajan en Euskadi y el resto de España y otros países sobre evasión fiscal, flujos financieros ilícitos, y paraísos fiscales. Este apoyo reforzaría sus argumentos y les daría más capacidad de incidencia.

5. Conclusiones

Dos de las principales conclusiones de este trabajo son: (a) la necesidad de asumir la complejidad de los problemas; y (b) que la cooperación es una actividad política y no solamente técnica.

Colombia cuenta con los recursos propios y es un Estado suficientemente desarrollado, pero que opera sólo en parte del territorio. Si el Estado necesita cooperación, entonces los socios internacionales deberían esperar que realice una serie de reformas y un buen uso de sus capacidades con el fin de generar los fondos para financiar políticas públicas contra la pobreza y la desigualdad.

La ayuda técnica y financiera es importante, pero la sociedad civil colombiana pide a la cooperación internacional especialmente apoyo político en sus luchas por la paz y la democracia, la defensa de los derechos humanos, la protección ambiental, los derechos de los grupos de identidad, la igualdad de género y tener una vida digna. Todo esto en el marco de un Estado sin organizaciones criminales que le coaccionen ni sectores privilegiados que le roben sus recursos a través de la corrupción y la evasión de capital, entre otras prácticas.

En el centro de la discusión sobre qué cooperación internacional precisa Colombia, y qué enseñanzas se pueden tomar para otros países, están las relaciones de poder que subyacen a los problemas de la paz, la violencia, la falta de justicia y de una vida digna en el presente y el futuro. En un mundo globalizado, la sociedad civil colombiana espera discutir sus problemas, dilemas y desafíos junto con los que tienen sus socios en los países donantes.

Aunque la pandemia de la COVID-19 congeló las huelgas y manifestaciones, las causas que las motivaron siguen presentes y se han agravado, como lo demuestra el fuerte resurgimiento de la protesta en mayo de 2021. La crisis ha subrayado los problemas y es una cuestión de tiempo que vuelvan a empezar, ya que se ha hecho evidente la desprotección de millones de personas.

En un momento en que gobiernos, organizaciones multilaterales y no gubernamentales tendrán mayores demandas y probablemente recortes en sus recursos, es necesario revisar las prioridades y formas de trabajo. Las palabras de la fallecida experta en Colombia Virginia Bouvier sirven de guía: “La clave parece ser ayudarle a la gente a desarrollar su propia base de recursos sin fomentar la dependencia de la ayuda externa y garantizar que las necesidades locales no se subordinen a intereses corporativos más amplios”.



Anexo 1: Listado de personas entrevistadas

Carla Afonso, Coordinadora Programática en Corporación Humanas, Calí.

José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada de Economía Aplicada, Facultad de Economía, Universidad Complutense, Madrid.

Gerson Arias, director para el diálogo social, Comisión de la Verdad, Bogotá.

Cynthia Arnson, directora del Programa de América Latina del Wilson Center, Washington D.C.

Javier Betancourt, Defensores de Derechos Humanos. Organización Nacional de Indígenas de Colombia, Bogotá.

Kristina Birke, directora de la Fundación Friedrich Ebert Colombia, Bogotá.

Denise Cook Maude, ex Coordinadora Residente de Naciones Unidas, Madrid.

Cristina Churruca, profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas e investigadora senior del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Bilbao.

Alfonso Dubois, profesor jubilado de economía Universidad del País Vasco/EHU, Instituto Hegoa, Bilbao.

Norberto Fernández, ex funcionario Senior del Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), Viena.

Monseñor Héctor Fabio Henao, director del Secretariado Nacional de Pastoral Social, de la Conferencia Episcopal, Bogotá.

Kristian Herbolzheimer, director del el Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona.

Pilar Gaitán, politóloga, Ex Vicecanciller, Miembro Corporación La Paz Querida, Bogotá.

Daniel García-Peña, profesor Universidad Nacional. Ex Alto Comisionado de Paz, Bogotá.

Manuel González Bustelo, asesora senior, Norwegian Centre for Conflict Resolution, Oslo.

Wolf Grabendorff, investigador, ex director de las oficinas de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia y Ecuador, y del Proyecto de Seguridad Regional en Chile.

Francisco Gutiérrez Sanín, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Adam Isacson, coordinador del Defense Oversight program, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington D.C.

Oliver Kaplan, profesor Asociado de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la Josef Korbel School of International Studies, Universidad de Denver.



Sabine Kurtenbach, investigadora principal sobre América Latina en el Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA), Hamburgo.

Julieta Lemaitre, magistrada en la Sala de Reconocimiento de la Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz y profesora adjunta en la Universidad de los Andes, Bogotá.

Philipp Lustenberger, co-director del programa de mediación de swisspeace, Berna.

Stefano Manservigi, ex Director General de la Dirección General de Cooperación Internacional de la Comisión Europea, Bruselas.

Gabriel Muyuy Jacanamejoy, indígena del pueblo inga de Colombia, ex Senador, Bogotá.

Borja Paladini, Practitioner in Residence Fellow en el Peace Research Institute of Oslo (PRIO), Oslo.

Karlos Pérez de Armiño, profesor titular de Relaciones Internacionales y director de HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Jenny Pierce, profesora investigadora en el Latin America and Caribbean Centre (LACC), London School of Economics, Londres.

Socorro Ramírez, doctora en Ciencia Política y ex profesora en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.

Francisco Rey, co-director Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, Madrid.

Marcos Robledo, ex asesor de política exterior y defensa de la presidenta chilena Michele Bachelet y coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Santiago de Chile.

José Antonio Sanahuja, catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense y director de la Fundación Carolina, Madrid.

Gimena Sánchez, directora de la Sección Países Andinos en la Washington Office on Latin America (WOLA), Washington D.C.

David Sogge, investigador asociado del Transnational Institute (TNI), Amsterdam.

Mark B. Taylor, investigador, Fafo Institute for Labour and Social Research, Oslo

Arlene B. Tickner, profesora en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá.

Barbara Unger, directora de la Unidad sobre América Latina, Berghof Foundation, Berlín.

Augusto Varas, presidente de la Fundación Equitas, Santiago de Chile.

Christian Visnes, ex representante del Norwegian Refugee Council en Colombia, Oslo.