

Estrategia de País

Colombia

1 de Enero de 2003 – de 31 Diciembre de 2007



REGERINGSKANSLIET

UD

Documento III

ESTRATEGIA DE PAIS PARA COLOMBIA 2003-2007

Resumen	2
1. Introducción	4
2. Conclusiones del análisis de país	5
2.1 Introducción	5
2.2 Pobreza	5
2.3 Paz	5
2.4 Desarrollo democrático	6
2.5 El Estado de Derecho y la legitimidad del Estado	7
2.6 Narcotráfico	7
2.7 El papel de Suecia en Colombia	8
2.8 Otros donantes	8
3. Conclusiones del análisis de resultados de 1998-2002	9
4. Política de desarrollo de Colombia	10
5. Consideraciones generales	11
5.1 Paz sostenible	11
5.2 Fases en el proceso de paz	12
5.3 Interacción y diálogo	13
5.4 Análisis de riesgos	13
6. Objetivos de la cooperación para el desarrollo 2003-2007	14
7. Areas de cooperación	14
7.1 <i>Aportaciones humanitarias y prevención de conflictos</i>	14
Fortalecer la convicción de las partes sobre la necesidad de una solución negociada	
Ampliar el círculo de actores en el proceso de paz	
Limitar las drogas como combustible del conflicto	
7.2 <i>Gobernabilidad democrática y DD.HH.</i>	15
Aumento del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario	
Fortalecer el Estado de Derecho y promover una cultura democrática así como una buena gobernabilidad	
7.3 Delimitaciones	16
8. Asuntos de diálogo	17
9. Formas de cooperación y protagonistas	18
10. Planificación financiera y seguimiento	19
11. Recursos administrativos	19

N.B. Los anexos del Documento III no se incluyen en la versión española.

PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE PAIS PARA COLOMBIA

RESUMEN

El análisis del país muestra que la intensificación del conflicto interno armado en Colombia constituye un impedimento serio para el desarrollo de Colombia. La distribución desigual del poder político y económico, el aumento de la pobreza, las débiles instituciones democráticas, la impunidad, las violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la distribución desigual de la tierra, así como el narcotráfico, son impedimentos para el desarrollo, los cuales están vinculados y se fortalecen entre sí. Estos deben ser atendidos para posibilitar un desarrollo pacífico sostenible y a largo plazo en Colombia, así como por una estabilidad regional.

El conflicto armado interno puede desarrollarse de distintas maneras durante el período de la estrategia. El conflicto se puede agravar, pero también es posible que se puedan iniciar y avanzar negociaciones regulares de paz con los grupos armados FARC¹ y ELN². Los otros actores en la sociedad pueden seguir trabajando para llevar un proceso de paz a largo plazo, independientemente de si se están realizando negociaciones de paz o no entre las partes.

El análisis de resultados muestra que las actividades durante el período se han orientado cada vez más a medidas para fomentar la paz, lo que entre otras cosas ha implicado un esfuerzo para crear oportunidades de diálogo, pero también ha incluido el fortalecimiento del Estado de Derecho y la sociedad civil, la promoción por el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, así como el trabajo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La coordinación sueca entre Asdi, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia y otros actores suecos dentro de la cooperación para el desarrollo, le ha dado posibilidades a Suecia de influir en distintos niveles así como en personas con capacidad de decisión dentro de la sociedad colombiana, en dirección hacia una solución pacífica del conflicto.

Suecia ha elegido de trabajar ante todo por medio del sistema de la ONU, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y la Iglesia colombiana, y en algunas ocasiones con organismos estatales, independientes del Gobierno Colombiano.

Dentro de la sociedad se ha incrementado la conciencia sobre los problemas de la democracia y sobre las violaciones de los derechos humanos. De todas maneras persisten los problemas fundamentales, lo que representa un desafío especial para la cooperación para el desarrollo.

¹ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

² Ejército de Liberación Nacional

Una gran parte del apoyo sueco se ha destinado a la sociedad civil. El proceso de maduración de las organizaciones colombianas y una mejor coordinación, les ha dado una nueva legitimidad e influencia. El aumento de la presencia de organizaciones suecas ha contribuido a ampliar las redes de contacto y crear así posibilidades de participar más ampliamente en un proceso para una paz duradera.

La política de desarrollo del país era indefinida al momento de redactar esta estrategia. Cuando el nuevo Gobierno tomó posesión en agosto de 2002, el Presidente Alvaro Uribe solicitó el apoyo del Secretario General de la ONU para iniciar negociaciones de paz con las FARC. Del gobierno saliente de Pastrana se heredó el proceso de paz con el ELN y se iniciaron sondeos de paz. Uribe declaró que la política del Gobierno se iba a orientar, hacia la seguridad de los ciudadanos por medio de un aumento de la presencia estatal, así como al fortalecimiento del Ejército y las fuerzas de orden público. Igualmente, se iba a reducir el aparato estatal, se iba a estimular la producción y la exportación, así como las inversiones sociales dentro de la educación y la salud. El Gobierno recién posesionado, mostró un claro interés por tener un buen clima de cooperación con la comunidad internacional.

Consideraciones generales: Colombia se encuentra en una crisis humanitaria, con repercusiones en la estabilidad de toda la región. Una solución política al conflicto armado aparece como la única posibilidad en principio de crear una paz sostenible. El narcotráfico se ha entrelazado cada vez más con el conflicto armado. Ha crecido la comprensión en Colombia sobre la necesidad de apoyo de la comunidad internacional, al mismo tiempo que cada vez más actores nacionales hacen valer su derecho de participar en el proceso de paz. Esto es una base para un desarrollo pacífico.

La cooperación sueca para el desarrollo se relaciona con las distintas fases del proceso de paz. También en el futuro se debe realizar el trabajo en Colombia en coordinación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Asdi y las otras contrapartes suecas. Las organizaciones de la ONU y la sociedad civil son actores importantes para un reinicio de un proceso de paz.

El objetivo general de la estrategia es incrementar el nivel de vida de los pueblos pobres. Una nivelación económica y social así como un desarrollo democrático son objetivos específicos de gran importancia.³

³ El concepto de la pobreza de muchas dimensiones es el punto de partida tal como se define en OECD/DAC Guidelines on Poverty Reduction, 2001 (traducción libre): "La pobreza es de índole de muchas dimensiones. La pobreza se caracteriza por la exclusión de personas de un nivel de vida social justo, y comprende un número de privaciones distintas. Las dimensiones de la pobreza cubren distintos aspectos de las posibilidades de las personas: económicos (ingresos, sustento, trabajo decente), sociales (salud, educación), políticos (autodeterminación-poder, derechos, voto), socioculturales (posición social, dignidad) y relacionados con protección (seguridad, riesgo, posición expuesta). La integración de los esfuerzos de igualdad de oportunidades es fundamental para reducir la pobreza en todas sus dimensiones. El hecho de mantener una base de recursos naturales es fundamental para que la reducción de la pobreza sea sostenible."

El objetivo de las actividades es afianzar un proceso de paz, que posibilite abordar las causas del conflicto y que se pueda crear una paz sostenible.

Líneas de cooperación, se espera que las siguientes líneas puedan contribuir a alcanzar los objetivos indicados anteriormente:

Ayuda humanitaria y prevención de conflictos

- 1) Fortalecer la convicción de las partes sobre la necesidad de una solución negociada
- 2) Ampliar el círculo de actores comprometidos en el proceso de paz
- 3) Limitar el narcotráfico y el acceso a armas ligeras como combustible del conflicto

Gobernabilidad democrática y derechos humanos

- 1) Un aumento por el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, como un paso en el camino hacia una paz duradera
- 2) Fortalecer el Estado de Derecho y promover una cultura democrática así como una buena gobernabilidad, como una fase en el trabajo por la reconciliación

Los canales para la cooperación sueca para el desarrollo son contrapartes suecas (ONGs, las partes del mercado laboral, autoridades, etc.), el sistema de la ONU, organizaciones internacionales y bancos de desarrollo multilaterales (ante todo el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial), la Comisión Europea, Instituciones Nacionales estratégicas (como por ejemplo la Defensoría del Pueblo y los medios de comunicación). La cooperación sueca para el desarrollo puede ser fortalecida y tener mayor impacto por medio de la cooperación dentro de la UE y la ONU, y los bancos de desarrollo multilaterales.

1. INTRODUCCION

La presente propuesta de estrategia ha sido elaborada principalmente en la Embajada de Suecia en Bogotá. Ha sido consultada también con las autoridades colombianas de cooperación para el desarrollo, y con todos los actores suecos dentro de la cooperación. En el seminario internacional "Construir la paz en Colombia" se presentó un borrador de la estrategia a representantes del gobierno, tanto del anterior como del actual, a un grupo de académicos colombianos y ONGs.

En Suecia se llevaron a cabo lugar consultas con distintas secciones de Asdi y con partes externas interesadas. Durante los meses de julio y agosto de 2002, se distribuyó una propuesta preliminar para consulta y comentarios.

Teniendo en cuenta cambios en el contexto se debe mantener una cierta flexibilidad para adaptar la cooperación a nuevas condiciones y líneas políticas durante el período de la estrategia. Un proyecto de ley sobre una nueva política sueca para el desarrollo global se va a presentar durante la primavera de 2003.

Esta nueva política podría influir en la futura cooperación para el desarrollo con Sudamérica y Colombia.

2. CONCLUSIONES DEL ANALISIS DE PAIS

2.1 Introducción

El análisis de país ha intentado definir los obstáculos generales para el desarrollo en Colombia. El compromiso de Suecia con Colombia está orientado a un desarrollo pacífico, ya que el análisis indica la necesidad de un desarrollo democrático y pacífico a largo plazo con respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los factores de incertidumbre en lo que se refiere al futuro son muchos. El modo de actuar del nuevo Gobierno será decisivo para el desarrollo del conflicto. Durante la escalada militar que tuvo lugar cuando se terminó esta estrategia, se estuvieron realizando también preparativos para negociaciones de paz. Aún en una situación sin negociaciones formales es importante trabajar para construir la paz a largo plazo, con el fin de crear condiciones para futuras negociaciones y acuerdos de paz.

2.2 Pobreza y distribución

La distribución de ingresos es extremadamente desigual y 33 millones de la población del país de 43 millones viven en la pobreza, con ingresos de menos de dos USD/día. Nueve por ciento de la población vive en extrema pobreza, con menos de un USD/día. Un pequeño grupo controla el poder económico y político. El diez por ciento de la población más rica tiene ingresos sesenta veces más grandes que el diez por ciento de la población más pobre. Un abismo separa a quienes tienen acceso a educación de alta calidad, salud, infraestructura, viviendas, posibilidades ante el futuro y seguridad relativa, de aquellos que viven en la pobreza. El grupo de la población desplazada por el conflicto, se encuentra entre los más expuestos en lo que se refiere a acceso a alimentos, agua y salud. La desigualdad es el caldo de cultivo para la continuación de los conflictos y las tensiones en el país.

Para lograr una paz sostenible y un desarrollo políticamente estable se requiere una distribución más equitativa del poder económico y político, con iguales posibilidades para mujeres y hombres, un aumento de la descentralización, así como respeto por los derechos de las personas pobres.

2.3 Paz

El conflicto armado interno en Colombia es un obstáculo serio para el desarrollo en Colombia. Las débiles instituciones democráticas, la impunidad generalizada, la violación de los derechos humanos y el derecho internacional, la concentración de la propiedad de la tierra, el narcotráfico, la distribución desigual del poder político y económico así como el aumento de la pobreza, son obstáculos para el desarrollo, los cuales están relacionados y se refuerzan entre sí y deben corregirse para poder alcanzar un desarrollo pacífico a largo plazo.

Los siguientes procesos podrían tener actualidad durante los próximos cinco años:

1. Una mayor intensificación del conflicto armado interno, llevando consigo una guerra agravada y cada vez más generalizada. Ningún acercamiento entre el Gobierno y los tres grupos armados ilegales.
2. Continuación del conflicto, pero con el inicio de un proceso de negociaciones de paz. Acuerdos parciales humanitarios, con el objetivo de reducir los efectos de la guerra en la población civil, son objeto de discusión entre las partes, o en todo el país o dentro de ciertas regiones.
3. Se pone en marcha un proceso regular de paz. Las negociaciones de paz conducen a acuerdos parciales y a la desmovilización de los grupos armados ilegales.

Los tres distintos escenarios indicados anteriormente tratan de describir distintos procesos, desde la guerra abierta hasta una solución pacífica. Todo da a entender que el primer escenario va a dominar durante el período inicial de esta estrategia. Por lo menos en la teoría podrá parecer posible una victoria militar para alguna de las partes, aun cuando esta no conlleve a una paz sostenible.

El considerable acceso a – y comercio con – armas ligeras, contribuyen junto con la cultura de las armas y la violencia a la prolongación del conflicto. Por lo tanto, existen buenos motivos para apoyar en el futuro a un proceso nacional y regional que intente manejar los problemas que surjan de la acumulación desestabilizadora de armas ligeras.

Es necesaria una amplia movilización social. La participación activa de las mujeres para llegar a una solución pacífica del conflicto es importante para la creación de una paz sostenible. Se debe fortalecer el respeto del Estado por los derechos humanos, al igual que el respeto al derecho internacional humanitario en todas las partes contendientes. La reinserción en la sociedad de los grupos armados ilegales, después de un período de desmovilización y reconciliación a nivel local y central, es una condición para poder evitar la continuación de conflictos y poder lograr un desarrollo sostenible.

2.4 Desarrollo democrático

Las débiles instituciones democráticas, la fuerte centralización del poder, la limitada participación popular así como las limitadas posibilidades y participación de las mujeres, los niños y las niñas, constituyen, aún más, obstáculos para el desarrollo y la paz duradera.

La consolidación de la democracia a nivel local y central es una condición para el desarrollo del país. El control y la influencia de los ciudadanos en la administración pública es una manera de fortalecer la democracia y combatir la corrupción al mismo tiempo. Es necesario un aumento a nivel local de la descentralización administrativa y un aumento de la presencia de las instituciones estatales, como la policía y el sistema judicial. La sociedad civil tiene un papel importante, entre otros, como impulsora en el proceso de

democratización, en la promoción de los derechos ciudadanos, políticos, económicos, sociales y culturales.

Se deben aumentar las posibilidades de influencia y participación de los pobres. Se debe aspirar a tener respeto por los derechos humanos para poder conseguir la paz. Las mujeres y los hombres deben tener las mismas posibilidades de tener poder e influencia.

2.5 El Estado de Derecho y la legitimidad del Estado

El Estado no ha podido garantizar la seguridad del ciudadano individual desde hace largo tiempo. La policía y el sistema judicial ya casi no pueden ejecutar sus cometidos básicos debido a la intensificación del conflicto armado y al aumento de la delincuencia, ante todo el narcotráfico. La impunidad es alarmante. Las causas de la impunidad son complejas. Bajos sueldos e insuficiente motivación de policías, fiscales y jueces pueden ser una parte de las causas. La falta de voluntad política y el temor a represalias durante intervenciones contra grupos de poder en la sociedad son otras causas. La corrupción es común y es aún otra causa de la impunidad generalizada.

Los ciudadanos deben tener confianza en sus instituciones democráticas tales como el Gobierno, la administración, el sistema judicial, el Parlamento, los partidos políticos, el aparato electoral así como la policía y los militares. La impunidad debe corregirse activamente con programas eficaces para la formación del Estado de Derecho. La modernización, la descentralización y la eficiencia del aparato estatal, así como el control ciudadano en las funciones del Estado, son medidas necesarias para combatir la corrupción asegurar la legitimidad del Estado, y crear condiciones para la paz y la seguridad.

2.6 Narcotráfico

Tanto las FARC como los paramilitares AUC⁴, financian grandes partes de sus actividades – entre otras cosa la compra de armas y municiones – con el narcotráfico, mientras que el ELN lo hace en menor grado. El narcotráfico alimenta el conflicto, contribuye a su intensificación y reduce los incentivos para llegar a una solución negociada. El conflicto, por otro lado, contribuye a crear condiciones favorables para actividades ilegales, como el cultivo y la venta de las drogas. Tanto los cultivos ilícitos, como su erradicación, utilizan productos químicos perjudiciales para el medio ambiente, pero el mayor daño se produce por la deforestación como consecuencia de los cultivos.

Una lucha adecuada contra el narcotráfico facilitaría una solución pacífica del conflicto armado y una solución de este tipo es a su vez uno de los principales métodos para luchar contra el narcotráfico. La estrategia de Colombia contra el narcotráfico debe evitar de castigar a los pequeños productores, y ser diseñada en cambio como una política a largo plazo, basada en alternativas sostenibles. Debe existir la posibilidad de tratar el tema en las negociaciones de paz.

⁴ Autodefensas Unidas de Colombia

2.7 El papel de Suecia en Colombia

Suecia ha tenido cooperación para el desarrollo en Colombia desde principios de la década de los 70, y al transcurrir los años ha obtenido reconocimiento y confianza dentro de distintos sectores de la sociedad colombiana. Durante la década de los 90 se agravó la situación de DD.HH., al mismo tiempo que se profesionalizaron las instituciones estatales y ONGs de DD.HH., lo que hizo que varios actores suecos, entre ellos Asdi, elevaran su presencia en el país. Alrededor de principios de siglo aumentó considerablemente el número de suecos enviados para la cooperación para el desarrollo.

A medida que el conflicto interno en Colombia ha llegado a tener repercusiones cada vez más grandes, ha llegado a ser cada vez más evidente que el conflicto no implica solamente una catástrofe humanitaria humana para la población civil del país, sino que también es un factor desestabilizador en la región. Suecia, en una cooperación entre la diplomacia, la cooperación para el desarrollo y la sociedad civil, ha tratado de aplicar experiencias de los procesos de paz en América Central. Esto ha llevado consigo, entre otras cosas, a contribuir en fortalecer la convicción de las partes sobre la necesidad de una solución negociada, involucrar a más actores en un proceso de paz y para crear oportunidades de diálogo entre las partes. Esto ha significado que el respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario se realzan con un énfasis especial. Esto significa también disponibilidad para apoyar acuerdos futuros de distintas maneras.

2.8 Otros donantes

Los Estados Unidos fue el mayor donante de cooperación para el desarrollo en Colombia, con los 260 MUSD que durante tres años fueron destinados al sistema judicial, derechos humanos y programas sociales dentro del marco del Plan Colombia⁵.

La Comisión de la UE y los estados miembros de la UE asignaron 105 Meuros al proceso de paz en Colombia para el período 2000-2006. Los países más activos en las áreas resolución de conflictos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y desplazados fueron Suecia (6 Meuros/año), España (5,5), Holanda (5,2), Alemania (4) y Gran Bretaña (1,5).

Otros países, con más o menos la misma extensión del apoyo al proceso de paz, son Canadá, Noruega y Suiza.

La cooperación para el desarrollo y el apoyo a medidas que promuevan la paz por parte de la comunidad internacional se encuentra en total en un nivel bajo. La cooperación pública para el desarrollo con Colombia ascendió en 1998 a un 0,2 % del PNB, lo que se puede comparar con el 7,5 % de Bolivia. El Banco Interamericano de Desarrollo BID concedió préstamos a Colombia por 800 MUSD, ajustados a las condiciones del mercado durante el año económico 2001. Alrededor de la mitad de esta suma fue destinada al sector social y a la lucha contra la pobreza. La otra mitad del préstamo estaba destinada a hacer

⁵ Ver la sección 6.en el análisis de país

más eficaz el aparato estatal. El apoyo del Banco Mundial fue orientado a la lucha contra la pobreza, el desarrollo social y el desarrollo sostenible.

3. CONCLUSIONES DEL ANALISIS DE RESULTADOS DE 1998-2002

3.1.1 La cooperación para el desarrollo con Colombia 1998-2002, mSEK

Parte de cooperación	Aportaciones	Asignación de América Latina	Otras asignaciones
La sociedad civil	Derechos humanos Participación popular Redes de paz	85,5	
UNHCR, UNHCHR, Enviado especial de la ONU UNDCP	Derechos humanos desplazados, paz, Drogas	28,5	36,9
Comité Internacional de la Cruz Roja, ICRC	Derecho humanitario, desplazados etc.		50,9
	Seminarios, diálogo, proceso de paz	12,9	
Defensoría del Pueblo, Comisión de reconciliación, Fiscalía	Derechos humanos, proceso de paz	8,4	
Otros con relevancia	Para el proceso de paz	33,1	
ONGs suecas	Asignación de movimientos populares		36,0
Cursos internacionales			15,8
Total: 308,0		168,4	139,6

* Tasa de cambio estimada a enero de 2003: 1 US\$ = 8,86 SEK

La cooperación para el desarrollo se ha orientado cada vez más durante el período a contribuciones para promover la paz, lo que entre otras cosas ha implicado un esfuerzo para crear espacios para el diálogo, pero así mismo ha incluido también un fortalecimiento del Estado de Derecho y la sociedad civil, la promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como un trabajo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La coordinación sueca entre Asdi, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia y otros actores suecos ha brindado la posibilidad de influir en distintos niveles de la sociedad colombiana, en dirección hacia una solución pacífica del conflicto.

Es, en gran parte, gracias a esta coordinación que Suecia ha podido tener un papel en el diálogo de política y en el proceso de paz.

Suecia ha elegido de trabajar a través del sistema de la ONU, ONGs suecas con sus contrapartes colombianas, la Iglesia colombiana, y en uno que otro caso con órganos estatales independientes del Gobierno colombiano. Suecia, por medio de esta selección, ha podido utilizar los recursos de cooperación para el desarrollo de forma eficaz y con un aporte administrativo limitado. Se ha reducido, además, al mínimo el riesgo de corrupción en la cooperación para el desarrollo. La posición de Suecia de realzar a la ONU como actor en el proceso de paz se ha correspondido por la asignación de recursos – casi una tercera parte del total del apoyo sueco se canaliza por medio del sistema de la ONU. El aumento de la presencia de la ONU implica, como se ha mencionado antes, que hay un potencial para un papel más fuerte para la ONU en Colombia.

Suecia ha contribuido al trabajo por los derechos humanos, la descentralización, la participación popular y el control del proceso de toma de decisiones por medio del apoyo al cargo de la Defensoría del Pueblo, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para derechos humanos, UNHCHR, y ONGs de DD.HH. Ha aumentado la conciencia sobre los problemas de la democracia y las violaciones a los derechos humanos. De todas maneras persisten los problemas fundamentales, lo que constituye un desafío especial para la cooperación para el desarrollo.

Alrededor de una tercera parte del apoyo sueco se ha destinado a la sociedad civil colombiana por medio de ONGs suecas a la sociedad civil colombiana, para apoyar los derechos humanos, la participación popular y redes de paz. El proceso de maduración de las organizaciones colombianas y la mejor coordinación les ha dado una nueva legitimidad e influencia. El incremento de la presencia de organizaciones suecas ha contribuido a ampliar las redes de contacto y generar así posibilidades para poder influir en los acontecimientos que son importantes en un proceso para una paz duradera.

Otra contraparte importante en Colombia ha sido el Comité Internacional de la Cruz Roja, ICRC, que canaliza alrededor de un 15 por ciento del total de la ayuda sueca para el desarrollo. ICRC es un actor clave, a pesar de su bajo perfil, con su papel central para facilitar las negociaciones y para promover el respeto al derecho internacional humanitario.

4. POLITICA DE DESARROLLO DE COLOMBIA

En agosto de 2002 se posesionó un nuevo gobierno bajo la Presidencia de Alvaro Uribe. El rompimiento de las negociaciones de paz interrumpidas entre el gobierno anterior de Pastrana y las FARC, en febrero del mismo año, significó un aumento de la confrontación militar.

Uribe declaró que la política del gobierno se orientaría hacia la seguridad para los ciudadanos, por medio del aumento de la presencia estatal y a través del

fortalecimiento de las fuerzas armadas. Se cobraría un impuesto de guerra especial a los empresarios y a las personas con altos ingresos. Leyes de excepción darían mayores competencias al Ejército y la Policía en la lucha contra los grupos armados ilegales. Se formaría una nueva milicia campesina y una red de informantes. El nuevo gobierno propuso una extensa reestructuración del aparato estatal y del sector público. Se fomentaría el desarrollo económico por medio del aumento de las exportaciones y de la producción. Se planificarían inversiones sociales, principalmente en educación y salud. Se reduciría la cesantía por medio de esfuerzos para obtener nuevos puestos de trabajo.

Tanto la depresión sudamericana como factores internos dieron a entender sin embargo la recuperación de la economía en Colombia sería muy lenta. El déficit presupuestario era mayor de lo esperado, con alrededor de un 4 por ciento del PIB. Las inversiones extranjeras disminuyeron en un 15 por ciento entre 2001 y 2002, y la exportación se redujo con cifras similares.

Se calcula, al momento de escribir esta estrategia es que los primeros años de la estrategia se caracterizarán por un aumento de la violencia y la confrontación. Los riesgos de que se empeore la situación humanitaria y aumenten las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario internacional, son grandes. Los planes de reformación del Estado pueden dificultarse por la oposición que se ha formado. Se estima que la difícil situación económica del país limite las posibilidades de desarrollo y las condiciones para llevar a cabo las inversiones sociales que son necesarias.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de Colombia ha enviado señales de interés para la cooperación para el desarrollo dentro de las áreas de vivienda e infraestructura, educación y cultura, empleo y pequeña empresa, desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos, plantación de bosques, así como derechos humanos. El Gobierno había establecido contactos con el FMI y los bancos de desarrollo multilateral ya antes de tomar posesión para asegurarse de un buen ambiente de cooperación. El Presidente Uribe solicitó también, desde un principio, al Secretario General de la ONU para su colaboración para poner en marcha negociaciones de paz con las FARC. Se iniciaron sondeos de paz con el ELN.

Es difícil, sin embargo, hacer un pronóstico sobre la política de desarrollo en Colombia durante los próximos cinco años. El asunto es en qué grado se puede combinar la lucha contra los grupos armados ilegales y contra el narcotráfico, con las ambiciones de desarrollo, y lo que pasa con el respeto por los derechos humanos si se agrava el conflicto armado.

5. CONSIDERACIONES GENERALES

5.1 Paz sostenible

El análisis del país muestra que Colombia se encuentra en una crisis humanitaria con repercusiones en la estabilidad de la región. Es necesaria una solución negociada para la continuación del desarrollo del país, y en principio es la única posibilidad de poner un fin al conflicto. La problemática del narcotráfico se ha entrelazado cada vez más con el conflicto. La comprensión crece rápidamente en Colombia en el sentido que es necesario el apoyo de la comunidad internacional, al mismo tiempo que cada vez más actores nacionales hacen valer su derecho de participar en el proceso de paz. Esto es una base para un desarrollo pacífico. Suecia puede contribuir en este contexto con experiencias de procesos anteriores de negociación con las FARC y de los procesos de paz en América Central. El compromiso sueco con Colombia abarca desde las instancias políticas, la Iglesia, el sector empresarial y los sindicatos hasta las ONGs. Suecia ha construido una presencia y una red de contactos en todos los niveles en Colombia, que legitima y brinda un espacio de acción en los procesos cambiantes.

5.2 Fases en el proceso de paz

La cooperación sueca para el desarrollo con Colombia se relaciona con distintas fases posibles en un proceso de paz, lo cual se puede ilustrar de la siguiente manera:

Fase 1 Continuación del conflicto armado	Fase 2 Se inician negociaciones	Fase 3 Se firma y se empieza a ejecutar un acuerdo de paz
Objetivo: visión de solución negociada, redactar agenda de paz, definir formato de negociación, ampliar el círculo de actores, aumentar el respeto por los DD.HH., proteger a los desplazados	Objetivo: papel de facilitador, acuerdo parcial sobre DD.HH. y DIH, verificación de progresos, propuesta de instrumentos políticos, fortalecer la protección de las partes	Objetivo: implementación del acuerdo de paz, verificación internacional independiente, trabajo de reconciliación
Aportaciones: incentivos para negociaciones, generación de diálogo, lugares de encuentro, apoyo a la sociedad civil y participación popular, elaboración de mecanismos para la agenda, apoyo a DD.HH. y desplazados	Aportaciones, incentivos para negociaciones, generación de diálogo, lugares de encuentro, apoyo a la ONU como mediadora, expertos en DD.HH. y DIH, reclutamiento de observadores, apoyo a la sociedad civil y otros actores, apoyo condicionado a acuerdo de paz, apoyo a DD.HH. y desplazados	Apoyo: a implementación de acuerdo, desarme, desmovilización y reintegración de soldados, comisión de la verdad, apoyo a la sociedad civil y otros actores

Lo anterior es un intento por ilustrar en un plano general un posible desarrollo desde la guerra abierta hasta una solución negociada. Las fases deben considerarse de hecho como partes de varios procesos. Se puede, por ejemplo, llegar a un acuerdo de paz con el ELN mucho antes que un acuerdo con las FARC. También puede llegar a tratarse de procesos de paz regionales, o distintos tipos de acuerdos parciales.

Algunos apoyos, como por ejemplo la promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, tienen actualidad independientemente de la fase en que se encuentre el proceso de paz. Algunos apoyos pueden llevarse a cabo durante el conflicto y tienen por objeto estimular e incentivar un proceso de negociación. Una tercera categoría de apoyo presupone un acuerdo de paz para poder ejecutarse. La evaluación de los apoyos que son apropiadas en una cierta fase, debe hacerse con base en la situación actual.

5.3 Interacción y diálogo

El análisis de resultados indica a que el trabajo en Colombia también en el futuro debe llevarse a cabo en interacción entre la diplomacia y la cooperación para el desarrollo, entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Asdi y los otros actores suecos. Es importante poder identificar procesos que son positivos, catalíticos y posibles de apoyar – económicamente o por medio del diálogo – en colaboración con otros donantes. En este contexto se debe recalcar que el poder de iniciativa del Gobierno no siempre es sinónimo de una propiedad nacional más amplia. La propiedad colombiana y la participación a todos los niveles es una de las condiciones más importantes para un proceso hacia una paz duradera.

El sistema de la ONU y la sociedad civil son protagonistas importantes en un proceso de paz futuro. En algunos casos se puede dar apoyo a órganos estatales que son independientes del Gobierno colombiano. La continuación de una presencia sueca con diferentes contactos aumenta las condiciones para un diálogo de política y las posibilidades de que la cooperación para el desarrollo se encuentre en la misma fase que el proceso de paz.

5.4 Análisis de riesgos

La inseguridad frente al desarrollo futuro de Colombia es grande. No es muy claro si la política del Gobierno de Uribe, con rasgos autoritarios combinados con esfuerzos de paz y desarrollo, pueda llevar consigo un desarrollo pacífico a largo plazo. Las posibilidades de realizar un trabajo de construcción de paz podrían verse limitadas por una situación en que se reduzca la voluntad de paz en las partes involucradas. Un cambio drástico, negativo, de la economía podría también influir en las posibilidades de desarrollo de la cooperación.

En una situación donde no se estén desarrollando negociaciones formales, es igualmente importante realizar actividades para crear condiciones para el

diálogo, negociaciones y acuerdos de paz. Una coordinación reforzada con el Gobierno y con otros protagonistas dentro de la comunidad internacional sería de especial importancia para poder analizar lo que significan distintos procesos para la cooperación para el desarrollo y las medidas que se deben tomar para reducir los riesgos. Dentro de la UE se está llevando a cabo un trabajo para aumentar la seguridad en el terreno, ante todo por medio de mejores posibilidades de comunicación y un aumento de la visibilidad, de manera tal que sea fácil poder identificar a las personas de los países de la UE que trabajan en la cooperación.

La cooperación para el desarrollo puede llegar a dificultarse si se agrava la situación, de manera tal que pueda ser necesario un recorte. En el peor de los casos, el personal internacional deberá salir de Colombia, lo cual tendría graves implicaciones para la cooperación.

6. OBJETIVO PARA LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO 2003-2007

El objetivo general para la cooperación de desarrollo con Sudamérica es de aumentar el nivel de vida de los pueblos pobres, lo que significa crecimiento económico, nivelación social y coexistencia pacífica. Dentro de los objetivos generales de cooperación del gobierno sueco, se considera que los objetivos específicos, nivelación económica y social así como desarrollo democrático tienen una relevancia especial.

El objetivo de la cooperación para el desarrollo con Colombia es un proceso de paz afianzado, que posibilite enfrentar las causas del conflicto y crear una paz sostenible.

Los análisis del país y de resultados indican a las necesidades de adaptar la cooperación para el desarrollo a las distintas fases del proceso de paz. Para alcanzar el objetivo se concentra la cooperación sueca en el desarrollo de las áreas temáticas indicadas abajo, dentro de las ramas de actividades *Ayuda humanitaria y prevención de conflictos* así como *Gobernabilidad democrática y derechos humanos*.⁶ El apoyo consiste en cooperación financiera y técnica, con un diálogo como una parte integrada.

7. AREAS DE COOPERACION

7.1 Aportaciones humanitarias y prevención de conflictos

7.1.1 Objetivo: fortalecer la convicción de las partes sobre la necesidad de llegar a una solución negociada. Esto puede lograrse contribuyendo a

⁶ Ya que la cooperación para el desarrollo se presenta por rama de actividad se facilita el futuro seguimiento económico y estadístico

-Crear lugares de encuentro

Plataformas para diálogo y solución de conflictos. Desarrollar una cultura de paz a nivel local, regional y nacional.

-Dar incentivos a soluciones negociadas

Modelos regionales para un desarrollo integrado, pacífico y equitativo. Fortalecer el papel del sistema de la ONU en el proceso de paz.

-Crear condiciones para la implementación de acuerdos

Facilitar la observación, la verificación y la desmovilización. Facilitar la reinserción en la sociedad después de una desmovilización. Posibilitar la realización de acuerdos.

7.1.2 Objetivo: *ampliar la participación de actores comprometidos con el proceso de paz.* Esto puede lograrse contribuyendo a

-Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la actividad de construcción de la paz

Apoyos que promuevan la participación y la influencia de las mujeres en el proceso de paz.

-Fortalecer la sociedad civil y la participación popular

Apoyos para fomentar la participación de grupos marginados, para fortalecer organizaciones indígenas y de desplazados, así como organizaciones que trabajen con las perspectivas de la pobreza y los derechos.

-Dar protección y apoyo a los desplazados

Prevenir el desplazamiento. Apoyos regionales a desplazados.

7.1.3 Objetivo: *limitar el narcotráfico como combustible del conflicto.*

Esto puede lograrse contribuyendo a

-Desarrollar modelos para “laboratorios de paz”

Programas de desarrollo regional con la erradicación manual de cultivos de coca, producción sostenible alternativa, así como manejo de conflictos.

-Contrarrestar la existencia de armas ligeras

Aportaciones nacionales y regionales.

7.2 Gobernabilidad democrática y derechos humanos

7.2.1 Objetivo: *incremento del respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como un paso en el camino a una paz duradera.* Esto puede lograrse contribuyendo a:

-Difundir conocimientos sobre los derechos humanos

Apoyos para capacitación, observación, documentación, comunicación, seguimiento e implementación de derechos humanos, tanto civiles como

políticos, así como económicos, sociales y culturales, inclusive los derechos del niño y el derecho internacional humanitario (entre las partes, las ONGs, aquellos que generan corrientes de opinión, medios de comunicación, etc.).

-Fortalecer la capacidad de las instituciones estatales

prevenir, implementar y procesar las violaciones contra los derechos humanos, los derechos del niño y el derecho internacional humanitario. Capacitación en derechos humanos enfocada a aquellas personas que trabajan dentro del sistema judicial y otras instituciones estatales, como por ejemplo el Ejército y la Policía.

-Promover los derechos de las mujeres.

Apoyo para organización, capacitación, documentación.

-Promover los derechos de los indígenas y afrocolombianos

Apoyo para organización, capacitación, documentación.

7.2.2 Objetivo: de fortalecer el Estado de Derecho y fomentar una cultura democrática así como una buena gobernabilidad, como una fase en el trabajo para reconciliación. Esto puede lograrse contribuyendo a

-Combatir la corrupción y la impunidad

-Promover el desarrollo de instituciones y recursos humanos

Buena gobernabilidad dentro de las instituciones estatales.

-Apoyar una una reforma al sector de la seguridad

Puede considerarse en caso de un acuerdo de paz.

7.3 Delimitaciones

Dentro de algunas de las formas de apoyo de la cooperación sueca para el desarrollo, los recursos no son destinados por países, pero de todas maneras llegan finalmente a la disposición de cada país. Los análisis de problemas y necesidades se hacen a nivel global o temático y la elección de país o región se hace según procedimientos espaciales para la toma de decisiones. Esto tiene validez, entre otras cosas, en el apoyo de Asdi por medio de asignaciones a ONGs, cursos internacionales, financiamiento general al sistema de la ONU (entre ellos para combatir las drogas por medio de UNODCCP), el aporte de Suecia a la cooperación para el desarrollo de la Comisión Europea, apoyos generales por medio de otras organizaciones multilaterales (los bancos de desarrollo, por ejemplo), así como alivios de la deuda por medio de HIPC. Aquí se cuenta también la asignación humanitaria. Estas cooperaciones forman una parte importante de la cooperación total de Suecia para el desarrollo en Colombia, a pesar de que no se pueden guiar del todo por la estrategia para el país. Se debe procurar llevar una mejor coordinación entre estos distintos apoyos y la estrategia para Colombia, para que la cooperación sueca para el desarrollo se caracterice por una buena coordinación.

8. Asuntos de diálogo

Se puede prever que Asdi y el Ministerio de Asuntos Exteriores tengan una interacción cercana también en el futuro en los asuntos de diálogo con Colombia. Se sostiene un diálogo con los actores en Colombia, tales como el Gobierno, la oposición política, representantes de la sociedad civil, pero también con el sistema de la ONU, la UE, bancos de desarrollo multilaterales y otras organizaciones internacionales. Asdi, junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores, revisará como mejorar la cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina. El plan de acción de Asdi para el trabajo de la cooperación para el desarrollo dentro de la Comunidad Europea con América Latina da prioridad a Colombia, entre otros países. Suecia debe trabajar por el aumento de la presencia y el papel del sistema de la ONU en la actividad de construcción de paz y la coordinación de la ONU. Una estrategia de comunicación elaborada forma una contribución importante para el diálogo.

El punto de partida para el diálogo es que esté impregnado por una perspectiva de pobreza y derechos tales como se reflejan en las líneas directrices de OECD/DAC para la lucha contra la pobreza y en las convenciones internacionales para los derechos humanos (ver además la Estrategia Regional para Sudamérica, sección 5.5, 5.7).

Los asuntos claves de Suecia en el diálogo político con actores colombianos e internacionales son:

- Una solución política del conflicto armado.

La construcción de paz debe estar basada en el respeto a los derechos humanos y el derecho humanitario internacional.

- Una cultura democrática.

Una consolidación de la democracia por medio de una buena gobernabilidad y por medio del fortalecimiento de las instituciones democráticas así como un incremento de las posibilidades del ciudadano individual de poder influir en los procesos democráticos. Se realza la importancia de una sociedad civil fuerte para el desarrollo de la democracia.

- La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Suecia debe trabajar en su diálogo por que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades de participar e influir en el desarrollo de la sociedad de acuerdo con la Convención sobre la abolición de todo tipo de Discriminación de las Mujeres (CEDAW).

- Derechos del niño

Suecia debe promover en los diálogos la aplicación de los derechos del niño, de conformidad con la Convención del Niño (CRC).

- Una política de distribución equitativa

Suecia debe promover en el diálogo una política de distribución más equitativa, con el fin de que se le de mayores posibilidades a los pobres, especialmente a los marginados, para influir y satisfacer sus derechos.

9. Formas de cooperación y protagonistas

Se debe aplicar una visión integral a la cooperación para el desarrollo, lo que implica que se deben hacer esfuerzos especiales para integrar el objetivo de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el fin de un uso sostenible de los recursos.

Para fortalecer la participación popular y el proceso democrático, sigue siendo importante de canalizar una gran parte del apoyo a la sociedad civil por medio de organizaciones suecas. El apoyo a una buena gobernabilidad y al fortalecimiento de las instituciones se canalizará principalmente por medio de órganos multilaterales.

Teniendo en cuenta los recursos económicos limitados, se considera estratégicamente importante utilizar la capacidad y los recursos humanos de las contrapartes suecas. La cooperación técnica puede expresarse de distintas formas dentro del marco del objetivo de apoyar el proceso de paz. Se puede prever la continuación de una amplia colaboración de actores como las partes del mercado laboral, autoridades estatales, instituciones académicas y empresas. La forma especial de apoyo de Cursos Internacionales (IK), podría desarrollarse con cursos en la región en español. La Cooperación Técnica con gastos compartidos por Contratos (KTS), debe priorizarse en áreas relacionadas con la construcción de la paz y una buena gobernabilidad.

Podrían darse créditos solamente si las negociaciones entre las partes del conflicto resultaran en un acuerdo de paz.

La cooperación sueca para el desarrollo se canaliza y coordina por medio de:

- Contrapartes suecas (ONGs, los actores del mercado laboral, autoridades, instituciones académicas, etc.)
- El sistema de la ONU
- Organizaciones internacionales y bancos de desarrollo multilaterales
- La Comisión Europea
- Instituciones estratégicas nacionales, como por ejemplo el Defensor del Pueblo y la Comisión de Conciliación.

Suecia debe promover la coordinación y alianzas estratégicas entre actores con convicciones semejantes para incrementar el impacto de la actividad.

Recursos Humanos

Por medio de un aumento de los conocimientos suecos sobre Colombia se generan mayores posibilidades para contribuir a la construcción de paz y al manejo de conflictos en el país. Las reuniones regulares de la Embajada con los suecos que trabajan en la cooperación en el país, significa una posibilidad de aprovechar los diferentes contactos suecos para llegar más allá en Colombia.

Se asegurará promover la contratación de Junior Professional Officers (JPOs), voluntarios dentro del sistema de la ONU (UNVs) en cooperación con Forumsyd, y Expertos Bilaterales Auxiliares (BBE), al igual que el apoyo e intercambio con la Red de Colombia⁷ en Suecia así como con otros actores con interés por Colombia.

10. PLANIFICACION FINANCIERA Y SEGUIMIENTO

Hay posibilidades para un cierto aumento del grado financiero de la cooperación para el desarrollo durante el período de la estrategia. Un aumento presupone, sin embargo, que haya un avance del proceso de paz. No se puede excluir que las posibilidades de realizar una cooperación para el desarrollo con la orientación deseada sean tan limitadas que el compromiso sueco deba ser reducido.

Durante el período de estrategia se va a elaborar un plan para evaluaciones y controles de la mayor parte de los programas y proyectos. Se procurará realizar, en lo posible, evaluaciones con orientación temática que puedan contener varios proyectos o programas. Se procurará realizar evaluaciones conjuntas con una financiación con otros donantes. Se deben hacer informes semestrales de todo el programa. Se debe coordinar, por medio de la tecnología de la información IT (página web) el seguimiento y la colaboración de las actividades con los países miembros de la UE y otros países de la misma opinión.

11. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La estrategia presupone la continuación de una postura ambiciosa en lo que se refiere al análisis y preparación de las decisiones de apoyo. Se calcula que esto pueda hacerse principalmente con el tamaño de la capacidad administrativa actual. Para reducir los gastos administrativos al mínimo, se debe manejar la implementación de la cooperación en lo posible con otros actores competentes.

⁷ Una red de organizaciones con cooperación para el desarrollo en Colombia



REGERINGSKANSLIET

**Ministerio de Asuntos Exteriores
de Suecia**

Teléfono: +46 (0)8 405 10 00, fax: +46 (0)8 723 11 76, web: www.ud.se

Si desea copias adicionales las puede solicitar al:

Asdi, Servicio de Información, Sveavägen 20, S-105 25 Stockholm, Suecia

Teléfono: +46 (0)8 698 50 00, Fax: +46 (0)8 20 88 64, web: www.sida.se

Carátula: Ministerio de Asuntos Exteriores, Impreso: XBS Grafisk service, 2003

No. de artículo: UD 03.031