

ENTREVISTA

## Dorly Castañeda, doctora en Ciència Política i Relacions Internacionals

Eugènia Riera

Tècnica de l'Institut Català Internacional per la Pau

Dorly Castañeda, **doctora en Ciència Política i Relacions Internacionals**

*Colòmbia és un dels països on la Unió Europea treballa des de fa anys amb programes de pau, però el paper que ha jugat en la resolució del conflicte ha generat crítiques i ha fet paleses les seves mancances com a agent de pau. Fins a quin punt la UE té una estratègia de pau a Colòmbia i quin rol pot tenir en la fase de postconflicte?*

*De l'actuació de la UE a Colòmbia en parlem amb Dorly Castañeda, doctora en Ciència Política i Relacions Internacionals que ha treballat amb organitzacions de la societat civil i el govern colombià. Actualment és consultora en temes de construcció de pau per al Banc Mundial i ha publicat recentment el llibre The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond (Palgrave MacMillan, 2014).*

**Des de fa anys la UE dóna suport a l'establiment de la pau a Colòmbia a través dels anomenats Laboratoris de Pau i el posterior programa Nous Territoris de Pau. En què consisteixen aquestes iniciatives?**

Els Laboratoris de Pau són programes de desenvolupament per a la construcció de la pau que van tenir lloc entre 2002 i 2012, enmig del conflicte armat, a sis de les zones més afectades per la violència amb l'objectiu de generar transformacions socials profundes. Els Laboratoris van ser un producte resultat de la interacció entre la UE, el govern central de Colòmbia (essencialment sota l'administració d'Álvaro Uribe) i les organitzacions de la societat civil colombianes i internacionals. El seu pressupost va

ser de 90 milions d'euros, insignificants en termes d'inversió pública nacional però valuosos com a aposta política a nivell local. L'actual programa Nous Territoris de Pau es basa en aquella experiència per a ajudar en els processos de construcció de pau en quatre regions estratègiques. El pressupost europeu és de 30 milions d'euros en cinc anys.

## **El resultat ha estat positiu?**

El principal èxit dels Laboratoris rau en haver donat suport a processos de la societat civil que ja estaven en curs en zones on l'Estat democràtic té molt poca presència i que haguessin pogut desaparèixer enmig de la guerra. I, alhora, haver propiciat el diàleg amb les institucions públiques. És a dir, amb accions concretes – projectes productius, d'educació, salut, formació, etc. – els Laboratoris de Pau van aconseguir apropar dos actors essencials per a la pau però antagònics en aquella època: les organitzacions de la societat civil en zones de conflicte armat i les institucions de l'Estat. Però la UE es va quedar curta. Els Laboratoris van generar moltes expectatives a les regions, en les organitzacions de la societat civil, en el govern, en els donants, etc. i la UE va decebre tothom. Això demostra la seva capacitat de trobar compromisos però també la falta d'empenta a l'hora d'assentar la seva aposta. Per exemple, avui en dia, l'experiència dels Laboratoris és clau per a la implementació dels acords de l'Havana però la UE no sembla estar capitalitzant la seva experiència de deu anys.

**Del paper de la UE a Colòmbia s'ha criticat que tingui un rol limitat, de baix perfil, basat únicament en la cooperació al desenvolupament (*payer més que player*). La UE té una estratègia de pau concreta a Colòmbia? Una política coherent?**

Si per coherència s'entén que la política comercial, de seguretat, la diplomàcia i la cooperació al desenvolupament es coordinen per aconseguir la pau a Colòmbia, la resposta és no. Això seria el món ideal però és evident que no és el que succeeix a Colòmbia ni a cap part del món. Tanmateix hi ha hagut claredat en un aspecte: la UE dóna suport a la pau per mitjans civils; ha deixat clar que la seva aposta és per la construcció de la pau basada en principis democràtics i amb instruments civils com el desenvolupament econòmic. És una posició que ve dels valors europeus i de la seva raó de ser.

## **“ L’ experiència de deu anys dels Laboratoris de Pau és clau per la implementació dels acords de l’Havana, però la UE no l’està capitalitzant ”**

**També s’ha criticat que la cooperació europea ha tingut conseqüències negatives i ha provocat situacions conflictives en algunes regions, perquè no ha tingut en compte la naturalesa del teixit social. Fins a quin punt ha estat així?**

És veritat que la cooperació europea és criticada per no respectar els ritmes locals i la naturalesa de les organitzacions. Hi ha dues raons: la multitud de procediments estrictes en l’execució dels programes d’Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) i la incompatibilitat dels temps dels donants amb els de les poblacions. I, encara que sembli contradictori, aquestes dificultats han estat conseqüència de la formulació de la política comuna de cooperació. A finals dels anys 90, la cooperació europea no tenia una reglamentació estricta, la qual cosa permetia adaptar-se al context nacional i local. Tanmateix aquesta flexibilitat s’aplicava amb poca transparència. Més tard, amb la reforma de Prodi i Barroso es va augmentar la transparència però es van introduir multitud de procediments i es va perdre flexibilitat. La rigidesa va acabar marginant moltes organitzacions de base que abans eren recolzades i va desviar els esforços dels executors dels programes.

**Quina ha estat la relació entre l’estratègia de la UE (com a comissió) i la dels països membres?**

La cooperació internacional cal entendre-la com un instrument de la política estrangera i, com a tal, defensa els interessos de la “nació”, en aquest cas d’aquest “objecte polític no identificat” que és la UE. Els països membres continuen utilitzant l’AOD en funció dels seus propis interessos nacionals. Això és clar a Colòmbia on la cooperació dels països europeus amb major presència (Alemanya, Espanya, Regne Unit, Holanda, França, Suècia) no va entrar en contradicció amb la cooperació comunitària, però tampoc no es va coordinar ni es va presentar com un bloc al govern colombià.

**La UE diu que està preocupada per la violència i la vulneració dels drets humans a Colòmbia. Més enllà del suport diplomàtic al govern colombià, hauria de tenir una actitud més activa en el procés de pau actual?**

Els comunicats del Consell de la UE, del Parlament i de l'Alta representant de la UE tenen un valor simbòlic fort. És veritat que no canvien les coses sobre el terreny però donen suport als defensors dels drets humans, les organitzacions socials, les minories o les polítiques públiques que busquen la pau per mitjans pacífics. És una forma de donar veu i poder a les persones i a les polítiques que promouen la pau. La UE ha participat en altres negociacions de pau i en la implementació d'acords (Orient Mitjà, Filipines, Indonèsia, Sudan). Però un només pot participar en un diàleg de pau si se'l convida i fins ara el govern de Colòmbia no ha convidat cap país a asseure's a la taula de negociacions ni tampoc cap actor com la UE, l'OEA o les Nacions Unides. Amb tot, sí que ha fet crides constants per a donar suport a la implementació dels possibles acords i aquí la UE podria tenir un paper molt important.

**“ La UE ha deixat clara la seva aposta per la construcció de pau basada en principis democràtics i en instruments civils ”**

**Així les coses, podem considerar la UE com un actor de pau rellevant a nivell internacional?**

Jo crec que sí. La UE és un actor de pau rellevant, cridat a donar suport a la pau en diferents contextos. El difícil és que es decideixi a fer-ho, però compta amb els instruments civils per ajudar en els esforços de construcció de pau que existeixen. I és en l'aspecte civil on resideix el valor agregat de la UE, no en la seva capacitat de resposta militar.

**Les seves dificultats internes – actor sui generis en matèria de relacions exteriors, políticament complex – obstaculitzen aquest rol com a agent de pau?**

Sí i no. Sí, perquè fa la decisió lenta i limita la seva capacitat de reacció. No, perquè el seu avantatge comparatiu davant altres actors internacionals és precisament la complexitat i l'especificitat de la UE com a soci comercial, com a donant i com a organització de múltiples estats.

## **La integració política, en política exterior i de defensa de la UE és una necessitat?**

La integració faria més fàcil la definició d'un enfocament de construcció de pau i permetria que la UE reaccionés de manera oportuna als canvis de condicions locals. Tanmateix no és una condició necessària perquè la UE actuï amb els instruments que ja té a la seva disposició.

## **Tornant al cas colombià, la UE pot ser un actor important en la fase de postconflicte armat?**

Definitivament. L'experiència de la UE a Colòmbia és extremadament útil per al postconflicte. Avui en dia, quan es mira qui és a les regions amb capacitat suficient per donar suport a la implementació dels acords de pau, trobem les organitzacions de la societat civil (soles o aliades amb institucions públiques) que la UE ha ajudat en algun moment amb els programes de cooperació. Per exemple, els Programes de Desenvolupament i Pau -que van executar els Laboratoris de Pau i ara els Nous Territoris de Pau- es perfilen com a socis claus per a la pau a les regions. La forma com la UE ha aconseguit crear espais de diàleg entre la població civil, les organitzacions de la societat civil i les institucions centrals - i en alguns casos locals- deixa molts ensenyaments útils per als donants i el govern. A més, amb el tractat de lliure comerç, es poden donar perspectives de llarg termini a un dels aspectes més crítics del postconflicte: la creació d'ocupació.

**“ El procés de pau a Colòmbia va per bon camí però un acord a l'Havana no portarà la fi del conflicte armat ”**

## **Com valora les actuals perspectives de fi del conflicte armat?**

Les negociacions amb les FARC a L'Havana i les potencials negociacions amb la guerrilla ELN són una oportunitat per rebaixar el conflicte armat, reforçar la democràcia i llançar les reformes que calen per disminuir les desigualtats al país i permetre un desenvolupament sostenible. Mai abans no s'havia arribat tan lluny en unes negociacions amb les FARC i l'estructura que s'ha seguit sembla funcionar. És normal que hi hagi moments de crisi com l'actual, ja que no totes les fraccions de les FARC donen suport al diàleg, ni tot el govern està d'acord amb el que passa a L'Havana. Malgrat això, jo crec que el procés va per bon camí. No obstant això, un acord de pau a L'Havana no conduirà al final del conflicte armat a Colòmbia. El conflicte armat involucra multiplicitat d'actors nacionals i transnacionals que no deixaran les armes després de les negociacions amb les guerrilles. Aquests actors inclouen les anomenades bandes criminals (BACRIM) al servei de les economies il·legals (drogues, or, maragdes), els narcotraficants, dissidències de les guerrilles, etc.

## **Tot i això, és més a prop la pau a Colòmbia?**

Per construir la pau cal un verdader canvi en la forma en com l'Estat central es relaciona amb les regions. L'objectiu és que es creïn les condicions perquè es construeixi l'Estat democràtic des de les regions. I d'això es tracta la negociació a L'Havana: com fer un canvi institucional que reforci la democràcia participativa, disminueixi les desigualtats i apropi les dues Colòmbies: la Colòmbia pròspera que vol integrar-se a l'OCDE i la Colòmbia pobra i profundament afectada per cinc dècades de conflicte armat. El camí és llarg i requereix també accions a curt i mitjà termini com el desarmament, la desmobilització i la reintegració; la reparació de les víctimes, el reforçament de les condicions de seguretat, la verificació dels acords, la creació d'ocupació, la millora de la justícia. Amb una clara perspectiva a llarg termini que permeti la transformació de les regles de joc que fan que el cicle de violència es repeteixi.

### Fotografia

- Portada del llibre *"The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond"* -

© Generalitat de Catalunya