ENTREVISTA

Entrevista a Dorly Castañeda, doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Eugènia Riera

Técnica del Instituto Catalán Internacional para la Paz

Dorly Castañeda, doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Sciences-Po, Paris)

Colombia es uno de los países donde la Unión Europea trabaja desde hace años con programas de paz, pero el papel que ha jugado en la resolución del conflicto ha generado críticas y ha hecho patente sus carencias como agente de paz. ¿Hasta qué punto la UE tiene una estrategia de paz en Colombia y qué rol puede tener en la fase de postconflicto?

De la actuación de la UE en Colombia hablamos con Dorly Castañeda, doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales que ha trabajado con organizaciones de la sociedad civil y el gobierno colombiano. Actualmente es consultora en temas de construcción de paz para el Banco Mundial y ha publicado recientemente el libro The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond (Palgrave MacMillan, 2014).

Desde hace años la UE da apoyo al establecimiento de la paz en Colombia a través de los llamados Laboratorios de Paz y el posterior programa Nuevos Territorios de Paz ¿En qué consisten estas iniciativas?

Los Laboratorios de Paz son programas de desarrollo para la construcción de paz que se realizaron en medio del conflicto armado en seis de las zonas más afectadas por la violencia y que buscaron generar transformaciones sociales profundas. Los Laboratorios fueron un producto de la interacción entre la UE, el gobierno central de

Colombia (esencialmente bajo la administración de Álvaro Uribe) y las organizaciones de la sociedad civil colombianas e internacionales. Su presupuesto fue de 90 millones de euros durante diez años, insignificantes en términos de inversión pública nacional pero valiosos como apuesta política a nivel local. El actual programa Nuevos Territorios de Paz se basa en la experiencia de los Laboratorios de paz para apoyar procesos de construcción de paz en cuatro regiones estratégicas. El presupuesto europeo es de 30 millones de euros en cinco años.

¿El resultado ha sido positivo?

El principal logro de los Laboratorios está en haber apoyado procesos de la sociedad civil que ya estaban en curso en zonas donde el Estado democrático tiene muy poca presencia y que hubieran podido desaparecer en medio de la guerra. Y haber propiciado el diálogo con las instituciones públicas. Es decir, con acciones concretas – proyectos productivos, de educación, salud, formación, etc.- los Laboratorios de Paz lograron acercar dos actores esenciales para la paz pero antagónicos en esa época: las organizaciones de la sociedad civil en zonas de conflicto armado y las instituciones del Estado. Pero la UE se quedó corta. Los Laboratorios generaron muchas expectativas en las regiones, en las organizaciones de la sociedad civil, en el gobierno, en los donantes, etc. y la UE decepcionó a todos. Lo que demuestra su capacidad de encontrar compromisos pero también la falta de empuje a la hora de asentar su apuesta. Por ejemplo, hoy en día, la experiencia de los Laboratorios es clave para la implementación de los acuerdos de la Habana y la UE no parece estar capitalizando su experiencia de diez años.

Del papel de la UE en Colombia se ha criticado que tenga un rol limitado, de bajo perfil, basado únicamente en la cooperación al desarrollo (payer más que player). ¿La UE tiene una estrategia de paz concreta en Colombia? ¿Una política coherente?

Si por coherencia se entiende que la política comercial, de seguridad, la diplomacia y la cooperación al desarrollo se coordinan para lograr la paz en Colombia, la respuesta es no. Eso sería el mundo ideal pero es evidente que no es lo que sucede en Colombia ni en ninguna parte del mundo. Sin embargo ha habido claridad en un aspecto: la UE apoya la paz por medios civiles; ha hecho claro que su apuesta es por la construcción de la paz

basada en principios democráticos y con instrumentos civiles como el desarrollo económico. Es una posición que viene de los valores europeos y de su razón de ser.

“ La experiencia de diez años de los Laboratorios de Paz es clave para la implementación de los acuerdos de la Habana y la UE no parece estar capitalizándola ”

También se ha criticado que la cooperación europea ha producido consecuencias negativas y situaciones conflictivas en algunas regiones, porque no ha tenido en cuenta la naturaleza del tejido social. ¿Hasta qué punto ha sido así?

Es verdad que la cooperación europea es criticada por no respetar los ritmos locales y la naturaleza de las organizaciones. Hay dos razones: la multitud de procedimientos estrictos en la ejecución de los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la incompatibilidad de los tiempos de los donantes con el de las poblaciones. Y, aunque suene contradictorio, estas dificultades han sido consecuencia de la formulación de la política común de cooperación. A finales de los años 90, la cooperación europea no tenía una reglamentación estricta, lo que permitía adaptarse al contexto nacional y local. Sin embargo esa flexibilidad venía con poca transparencia. Más tarde, con la reforma de Prodi y Barroso se aumentó la transparencia pero se introdujeron multitud de procedimientos y se perdió flexibilidad. Esa rigidez terminó marginando muchas organizaciones de base que antes eran apoyadas y desvió los esfuerzos de los ejecutores de los programas.

¿Cuál ha sido la relación entre la estrategia de la UE (como comisión) y la de los países miembros?

La cooperación internacional hay que entenderla como un instrumento de la política extranjera y como tal defiende los intereses de la “nación”, en este caso de este “objeto político no identificado” que es la UE. Los países miembros siguen usando la AOD en

función de sus propios intereses nacionales. Esto es claro en Colombia donde la cooperación de los países europeos con mayor presencia (Alemania, España, Reino Unido, Holanda, Francia, Suecia) no entró en contradicción con la cooperación comunitaria pero tampoco se coordinó ni se presentó como un bloque al gobierno de Colombia.

La UE dice estar preocupada por la violencia y la vulneración de los derechos humanos en Colombia. ¿Más allá del apoyo diplomático al gobierno colombiano, debería tener una actitud más activa en el proceso de paz actual?

Los comunicados del Consejo de la UE, del Parlamento y de la Alta representante de la UE tienen un valor simbólico fuerte. Es verdad que no cambian las cosas en el terreno pero dan apoyo a los defensores de los derechos humanos, las organizaciones sociales, las minorías o a las políticas públicas que buscan la paz por medios pacíficos. Es una forma de dar voz y empoderar a las personas y políticas que promueven la paz. La UE ha participado en otras negociaciones de paz y en la implementación de acuerdos (Medio Oriente, Filipinas, Indonesia, Sudán). Pero solo se puede participar en un diálogo de paz si se es invitado y hasta ahora el gobierno de Colombia no ha invitado a ningún país a sentarse en la mesa de negociaciones ni tampoco a actores como la UE, la OEA o Naciones Unidas. Sin embargo ha hecho llamados constantes para apoyar la implementación de los posibles acuerdos. La UE podría jugar un papel importante allí.

“ La UE ha dejado clara su apuesta por la construcción de paz basada en principios democráticos y en instrumentos civiles ”

Así las cosas, ¿podemos considerar a la UE como un actor de paz relevante a nivel internacional?

Yo creo que sí. La UE es un actor de paz relevante, llamado a apoyar la paz en diferentes contextos. Lo difícil es que se decida a hacerlo, pero cuenta con los instrumentos civiles para ayudar los esfuerzos de construcción de paz que existen. Y es en el aspecto civil

donde reside el valor agregado de la UE, no en su capacidad de respuesta militar.

¿Sus dificultades internas – actor *sui generis* en materia de relaciones exteriores, políticamente complejo – obstaculizan este rol como agente de paz?

Sí y no. Sí, porque hace la decisión lenta y limita su capacidad de reacción. No, porque su ventaja comparativa frente a otros actores internacionales es precisamente la complejidad y la especificidad de la UE como socio comercial, donante y organización de múltiples estados.

¿La integración política, en política exterior y de defensa de la UE es una necesidad?

La integración haría más fácil la definición de un enfoque de construcción de paz y permitiría que la UE reaccionara oportunamente a los cambios de condiciones locales. Sin embargo no es una condición necesaria para que la UE actúe con los instrumentos que ya tiene a su disposición.

Volviendo al caso colombiano, ¿la UE puede ser un actor relevante en la fase de postconflicto armado?

Definitivamente. La experiencia de la UE en Colombia es extremadamente útil para el postconflicto. Hoy en día, cuando se mira quién está en las regiones con capacidad suficiente para apoyar la implementación de los acuerdos de paz, se encuentran las organizaciones de la sociedad civil (solas o aliadas con instituciones públicas) que la UE ha apoyado en algún momento con los programas de cooperación. Por ejemplo, los Programas de Desarrollo y Paz que ejecutaron los Laboratorios de Paz y ahora los Nuevos Territorios de Paz se perfilan como socios claves para la paz en las regiones. La forma como la UE logró crear espacios de diálogo entre la población civil, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones centrales – y en algunos casos locales- deja muchas enseñanzas útiles para los donantes y el gobierno. Además, con el tratado de libre comercio, se pueden dar perspectivas de largo plazo a uno de los aspectos más críticos del postconflicto: la creación de empleo.

“ El proceso de paz en Colombia va por buen camino pero un acuerdo en La Habana no conducirá al fin del conflicto armado ”

¿Cómo valora las actuales perspectivas de fin del conflicto armado?

Las negociaciones con las FARC en La Habana y las potenciales negociaciones con la guerrilla ELN son una oportunidad para desescalar el conflicto armado, reforzar la democracia y lanzar las reformas que se requieren para disminuir las desigualdades en el país y permitir un desarrollo sostenible. Nunca antes se había llegado tan lejos en unas negociaciones con las FARC y la estructura que se ha seguido parece funcionar. Es normal que se presenten momentos de crisis como el actual, pues no todas las fracciones de las FARC apoyan los diálogos, así como no todo el gobierno está de acuerdo con lo que sucede en La Habana. A pesar de eso, yo creo que el proceso va por buen camino. No obstante, un acuerdo de paz en La Habana no conducirá al fin del conflicto armado en Colombia. El conflicto armado involucra multiplicidad de actores nacionales y transnacionales que no dejarán las armas después de los diálogos con las guerrillas. Estos actores incluyen las llamadas bandas criminales (BACRIM) al servicio de las economías ilegales (drogas, oro, esmeraldas), los narcotraficantes, disidencias de las guerrillas, etc.

Aun así, ¿está más cerca la paz en Colombia?

Para construir la paz se requiere un verdadero cambio en la forma cómo el Estado central se relaciona con las regiones. El objetivo es que se creen las condiciones para que se construya el Estado democrático desde las regiones. Y de eso se trata la negociación en la Habana: como hacer un cambio institucional que refuerce la democracia participativa, disminuya las desigualdades y acerque las dos Colombias: la Colombia próspera que quiere integrarse a la OCDE y la Colombia pobre y profundamente afectada por cinco décadas de conflicto armado. El camino es largo y requiere también acciones de corto y mediano plazo como el desarme, la

desmovilización y la reintegración; la reparación de las víctimas, el refuerzo de condiciones de seguridad, la verificación de los acuerdos, la creación de empleo, la mejora de la justicia; con una clara perspectiva de largo plazo que lleve a la transformación de las reglas de juego que hacen que el ciclo de violencia se repita.

Fotografía

- Portada del libro «*The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond*» -

© Generalitat de Catalunya