

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE LOS PAÍSES BAJOS EN APOYO A LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Kees Koonings - Dirk Kruijt - Pedro Valenzuela

Informe de la investigación *Derechos Humanos y
Construcción de Paz*

IOB - EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS PAÍSES BAJOS CON
RESPECTO A AMÉRICA LATINA

11 de junio de 2013

CEDLA - Centro de
Estudios y
Documentación
Latinoamericanos
Amsterdam



ESTUDIO DE CASO
DE COLOMBIA

Contenido

Introducción.....	3
1. Contexto actual de los derechos humanos y construcción de paz en Colombia	5
2. Análisis de la política holandesa: objetivos, recursos, instrumentos	10
2.1 Objetivos e intenciones de la política holandesa.....	10
2.2 Recursos, programas y actividades diplomáticos	12
3. Evaluación de resultados: impacto y relevancia	15
3.1 La Comunidad Internacional, la posición de Colombia, el G24 y el papel de los Países Bajos	15
3.2 Sociedad Civil y ONG de Derechos Humanos	21
3.3 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.....	24
3.4 El apoyo a DDR y la ACR	26
3.5 Apoyo a la MAPP/OEA.....	29
3.6 El programa de la Consolidación en la Macarena.....	33
4. La estrategia de transición	46
3) Conclusiones: apreciación general de la política de los Países Bajos.....	49
Anexo 1 - Entrevistas y Reuniones Estudio Colombia (julio de 2012 –enero de 2013).....	61
Anexo 2 - Resumen de logros y limitaciones más importantes del PCIM según estudios y evaluaciones seleccionadas	64

Cuadros y gráficos

Cuadro 2.1 Productos y resultados deseados de la política de los Países Bajos, 2008-2011	11
Cuadro 2.2 Presupuesto y gastos de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia, 2004-2011	12
Cuadro 2.3 Perfil integral por instrumentos (seleccionados) y canales de la estrategia de la Embajada	13
Cuadro 2.4 Inserción de los proyectos analizados en la lógica de transformación del conflicto.....	14
Cuadro 3.1 Participantes en el G24	18
Cuadro 3.2 Objetivos y logros de los proyectos apoyados de la CCJ	22
Cuadro 3.3 Aportes presupuestados de la cooperación holandesa a la MAPP/OEA, 2004-2014.....	33
Cuadro 3.4 Programas de los Países Bajos en La Macarena	39
Cuadro 3.5 Resultados del primer año del proyecto FUPAD según la evaluación FIP por componentes	43
Cuadro 5.1 Apreciación de los resultados de las actividades de los Países Bajos.....	51
Gráfico 2.1 Proporción de los <i>programas estudiados</i> del total de contribuciones presupuestadas para paz, derechos humanos y gobernabilidad (PDHG), 2004-2011	13
Gráfico 3.1 Modelo ‘semáforo’ para la consolidación territorial.....	36
Gráfico 3.2 Concepto de consolidación dentro de la PNCRT.....	37

Introducción

En 2012-2013, la IOB* del Ministerio de Asuntos Externos del Reino de los Países Bajos llevó a cabo una serie de evaluaciones sobre América Latina.¹ Este informe presenta los resultados del estudio de evaluación de las políticas de los Países Bajos que apoyan a los derechos humanos y la construcción de paz en Colombia. Dicho estudio refiere a una reconstrucción de la política holandesa de derechos humanos y la democracia en Colombia en el periodo 2004 – 2011, con énfasis en los últimos cinco años.

Se realizó una investigación sobre los resultados de los esfuerzos desarrollados bilateralmente y en el marco de las organizaciones y agrupaciones multilaterales en el ámbito de los derechos humanos y la construcción de paz. El estudio de evaluación fue diseñado con base en cuatro pautas vigentes en la política holandesa: el diseño y la ejecución de la política; la eficacia; la coherencia y la terminación gradual de la política de cooperación internacional y su sustitución por una política con énfasis en las relaciones económicas (la denominada 'estrategia de transición').

En Colombia, la evaluación se concentró en el apoyo y los esfuerzos de los Países Bajos con respecto a seis proyectos, programas y organizaciones:

- El fortalecimiento de la paz y los derechos humanos y el diálogo entre el gobierno de Colombia, la sociedad civil y la comunidad internacional en el marco del Grupo 24 ('G24');
- Las organizaciones no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos, específicamente la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ);
- La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), creada por la Ley 975 de 2005 con carácter híbrido, formado por representantes del gobierno (la vicepresidencia) y la sociedad civil (organizaciones de paz y de víctimas del conflicto). La CNRR fue descontinuada al final de 2011;
- La política de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) del gobierno colombiano, ejecutada por la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR);
- La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA);
- El Programa gubernamental de Consolidación Territorial en la región de la Macarena (Departamento de Meta).

En el capítulo 2 se argumentará que esta selección se justifica por ser relevante y representativa para el conjunto de las actividades de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia.

Para la reconstrucción de las políticas y el estudio de los expedientes internos de proyectos, se consultaron documentos tales como los planes estratégicos multianuales (MJSPs), memorándums de políticas (BEMOs) y expedientes de los proyectos. También se usaron evaluaciones e informes existentes de cada proyecto, estudios específicos del contexto y literatura secundaria. Además del análisis de los documentos de cada proyecto, se realizaron entrevistas con el personal y con antiguos integrantes del personal de la Embajada, funcionarios de contrapartes encargados de los proyectos, diplomáticos y observadores independientes. Las entrevistas en Colombia tuvieron lugar entre el 16 y el 27 de julio de 2012. Antes y después del trabajo de campo en Colombia se sostuvieron entrevistas en los Países Bajos (ver anexo 1 para un listado de entrevistas y reuniones).

* IOB por sus siglas en holandés, la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas.

¹ Véanse IOB (2012).

El equipo de evaluadores consistió en dos investigadores holandeses con amplia experiencia y conocimiento de Colombia y un investigador local independiente que posee conocimientos sólidos de las políticas colombianas en los temas de derechos humanos y la construcción de paz.

El análisis y la interpretación de los datos se basan en documentos tanto públicos como confidenciales además de un número considerable de entrevistas abiertas con protagonistas de las agencias y entidades relevantes para el estudio. En ciertos casos de sensibilidad política o riesgo personal, se han garantizado la anonimidad de los interlocutores y la confidencialidad de las fuentes. Por estas razones se requiere que la sustancialización de la evidencia se haga en formas genéricas o indirectas. En particular, se han seguido en este aspecto los principios de 'sensibilidad en conflicto', plenamente relevantes en el contexto del conflicto colombiano.

El capítulo 1 trata del contexto general de los derechos humanos y la construcción de la paz en Colombia. El capítulo 2 ofrece un análisis de la política holandesa. En el extenso capítulo 3 se analizan los siguientes temas: el papel de la comunidad internacional, en particular del G24 y de la Embajada holandesa en este foro; el apoyo de los Países Bajos a la CCJ, a la CNRR, a la ACR, a la MAPP/OEA y al Programa de Consolidación en La Macarena. El capítulo 4 valora la llamada 'estrategia de transición' de dicha Embajada en Colombia, que implica el cierre de unos proyectos de cooperación bilateral y la continuación del apoyo a otros programas por un tiempo determinado. Finalmente, en la conclusión se ofrece una evaluación general de la política holandesa y del papel de la Embajada holandesa con respecto al apoyo a los derechos humanos y la construcción de paz en Colombia.

Los autores de este documento agradecen al personal de la Embajada de los Países Bajos en Colombia su tiempo y colaboración, al equipo de la IOB su ayuda en la reconstrucción de las políticas públicas holandesas relevantes para esta evaluación, a las contrapartes de la Embajada y a los diplomáticos de otras embajadas la disposición de compartir sus puntos de vista sobre la política holandesa en el área de derechos humanos y la construcción de paz.

1. Contexto actual de los derechos humanos y construcción de paz en Colombia

Con sus 46 millones de habitantes (2012), Colombia es el segundo país hispanohablante más poblado del mundo. En términos económicos, es la cuarta economía latinoamericana, después de Brasil, México y Argentina. Sus Fuerzas de Seguridad contaron en 2010 con 444.500 efectivos (285.500 de las Fuerzas Militares y 159.000 de la Policía Nacional). Superan a las de México en número y presupuesto y solamente Brasil tiene mayor número de efectivos y gastos superiores.² El país sufre inmensamente de las consecuencias de un conflicto armado que lleva sesenta años desarrollándose. Nadie sabe con exactitud el número de muertos relacionados al 'conflicto armado interno', término oficial para la estructura de mini guerras fluctuantes y llevadas a cabo por una multiplicidad de actores armados. Datos de informes no gubernamentales indican un número total de 4.5 millones de víctimas, en su mayoría desplazados internos, que representan alrededor del 10% de la población total. A causa de la violencia interna se han desplazado entre dos y tres millones de personas en los últimos diez años.³

La economía nacional exhibe un crecimiento macroeconómico de larga duración. Durante el primer mandato del presidente Uribe (2002 – 2006) la estructura del gasto público se modificó de manera considerable. Los gastos militares aumentaron y llevaron a un fuerte incremento de la seguridad pública. El Índice de Desarrollo Humano (HDI, por sus siglas en inglés) subió de 0.537 en 1980 a 0.689 en 2010 (sobre todo por el mejoramiento del componente de salud). El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (en pesos colombianos constantes de 2005) aumentó de 7 millones a 9 millones entre 2000 y 2009. La desnutrición crónica (el 26% en 1990) se redujo al 13% en 2010. La línea de pobreza bajó del 54% en 2002 al 46% en 2009. La línea de extrema pobreza disminuyó del 20% en 2002 al 18% en 2008 y al 16% en 2009.

Colombia sigue teniendo un alto porcentaje de pobreza. Cabe destacar que el coeficiente de Gini de Colombia va subiendo, contrario a su comportamiento en todos los demás países de América Latina. El crecimiento económico colombiano ha favorecido sobre todo los deciles más ricos de la población. Se combate la pobreza con el sistema de bonos familiares, *Conditional Cash Transfers* (CCT) que se implementó en toda América Latina siguiendo el ejemplo de experimentos exitosos en Brasil y México desde los años noventa.⁴ Sin embargo, contrario a otros países latinoamericanos, durante los dos mandatos del presidente Uribe la estructura de la pobreza no se modificó sustancialmente. Es importante observar que en Colombia en materia de pobreza y desigualdad:⁵

- El país ha mejorado, si consideramos únicamente todos los indicadores de pobreza reajustados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Sin embargo, persiste un gran segmento de la población que vive en condiciones de pobreza (el 46%) y las diferencias con base en el tamaño de las ciudades y entre zonas urbanas y rurales son marcadas.
- Colombia es el único país latinoamericano donde la considerable desigualdad en la distribución de ingresos va en aumento (el coeficiente de Gini aumentó de 0.546 en 1991 a 0.578 en 2009).

² Según datos del Ministerio de la Defensa Nacional, citados en Borda Guzmán (2011: 108). El informe de RESDAL (2010) publica cifras inferiores, pero en esta publicación Colombia también es el cuarto país del continente en términos del tamaño de sus Fuerzas Armadas, después de Estados Unidos, Brasil y México. Sobre la actuación de las Fuerzas Armadas, véanse también Vargas Velásquez (2010).

³ Entre tres y cinco millones, según las estimaciones de Amnesty Internacional (2011). La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ, 2011) llega a una estimación de entre 4'900.000 y 5'000.000 personas. El gobierno admite una cifra de alrededor de 3'500.000.

⁴ Véanse Fiszbein y Schady et al. (2009) al respecto.

⁵ Caballero, García y Vélez (2011: 18 – 19).

- Es probable que la prolongación del conflicto armado y, en especial, la migración interna masiva que afecta a millones de personas, son factores estructurales que bloquean una solución a largo plazo: el 97% de los desplazados se define como pobre y el 80% de ellos no puede satisfacer sus necesidades básicas alimenticias.

Al igual que en muchos otros países de América Latina, la informalidad económica se ha consolidado en las tres últimas décadas. La informalización se expresa también por medio de la presencia de las microempresas y de los autoempleados. En 2011, la proporción de informales en la Población Económicamente Activa (PEA) fue del 51%.⁶ De los informales, el 60% era cuentapropista, el 52% tenía educación secundaria y el 31% educación primaria. A diferencia de otros países latinoamericanos (sobre todo centroamericanos), el 84% de los informales sí tenía alguna afiliación a seguridad en salud y el 10% participaba en algún sistema de jubilación.

Sin embargo, no existe otro país grande en el continente donde la sociedad esté tan permeada por la violencia. Para arreglar conflictos de cualquier índole (económica, social, laboral y político) se recurre a la violencia. En este contexto es explicable que el 63% de todos los homicidios de sindicalistas en el mundo entre 1999 y 2009 se produjera en Colombia.⁷ Este dato es solamente uno de tantos indicadores de la violencia generalizada. Colombia es el escenario de un conflicto interno muy complicado. No solo operan en el país movimientos guerrilleros, que desafían la legitimidad del Estado, sino que también hay fuerzas paramilitares que luchan contra la guerrilla pero al mismo tiempo aterrorizan a la población local con sus operaciones de ‘limpieza’. Existen, además, mini ejércitos de los mini narco carteles que han surgido después de la desintegración de los carteles de Medellín y Cali en los años noventa.

Por el otro lado, existen ‘nuevos actores de la violencia’, grupos criminales que en el lenguaje oficial son denominados BACRIM (bandas criminales emergentes), cuyos líderes surgieron, entre otros, de las filas de los mandos medios de las anteriores fuerzas paramilitares. Gran parte de los actores no estatales de la violencia se autofinancian mediante los ‘impuestos de guerra’, los secuestros y la participación en el proceso de producción y comercialización de la droga. En décadas pasadas, los miembros de las fuerzas armadas recurrieron a la delegación tácita de operaciones sucias de contrainsurgencia a la fuerza paramilitar activa en cada área. La presencia de la policía en todos los 1.103 municipios de los 32 departamentos de Colombia es apenas un hecho reciente. Los actores no estatales de la violencia son:⁸

- *Organizaciones guerrilleras*, presentes desde la época conocida como ‘La Violencia’ (1947-1958), cuando se dieron confrontaciones intensas entre, por un lado, los grupos armados de signo liberal y, por el otro, los de signo conservador.⁹ En los años setenta y ochenta del siglo pasado existieron cuatro grupos guerrilleros grandes y algunos menores. Se negoció un acuerdo con varios de ellos, que permitió que se rehabilitaran dentro del proceso democrático (1989 – 1991). En la actualidad, sólo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC, el grupo más grande) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN, el grupo menor) siguen recurriendo a la violencia. Según cálculos militares aproximados, en la actualidad (2012) hay unos 3.200 combatientes y militantes del ELN y al menos 7.500 combatientes activos de las FARC en sus varios frentes. A pesar de su debilitamiento en la última década, la simple presencia y su

⁶ ENS (2010: 56).

⁷ ENS (2011: 266). Los datos fueron verificados por investigadores del PNUD. El 73% de todos los homicidios mundiales de sindicalistas entre 1999 y 2009 ocurrió en América Latina y el Caribe. Guatemala es el segundo país después de Colombia. La violencia laboral es ampliamente documentada por Koonings y Ospina Fadul (2010) y Kruijt y Brett (2011).

⁸ Referimos aquí a un análisis más detallado en Kruijt y Koonings (2007).

⁹ Véanse Ávila y Celis (2009) para el ELN y Medina Gallegos (2009, 2011) para las FARC.

capacidad de seguir reclutando combatientes, entre los cuales menores de edad, garantizan la continuación de la lucha armada. Su fuerza negociadora se basa en el hecho de que representan una fuente todavía considerable de desestabilización, que tiene presencia en varias regiones del país.

- **Las Fuerzas Paramilitares:**¹⁰ En los años sesenta y setenta, el gobierno colombiano autorizó la creación de organizaciones regionales de autodefensa (grupos paramilitares) a fin de realizar actividades contrainsurgentes. En los años ochenta, estos grupos fueron prohibidos, pero en los años noventa otra vez se autorizó la creación de las cooperativas de seguridad (denominadas CONVIVIR). Al mismo tiempo, creció mucho el fenómeno de los grupos paramilitares o autodefensas extralegales. Estos ofrecieron protección contra los grupos guerrilleros locales y pronto se establecieron como la alternativa contrainsurgente. Gradualmente establecieron 'zonas limpias' donde se aplicaba la ley de facto mediante la violencia, la extorsión y la intimidación. En un momento dado, los jefes se reunieron en una estructura formal, denominada las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Los estamentos paramilitares pronto empezaron a participar en negocios 'legítimos': adquirieron grandes extensiones de tierra y bienes raíces en el campo y financiaron las campañas políticas locales y regionales de políticos 'mansos', fenómeno conocido como la 'para política'. En 2004, el gobierno nacional alcanzó un acuerdo con los paramilitares organizados para su desarme y reinserción en la vida civil. En el marco de la justicia transicional de la Ley 975 ('Justicia y Paz'), el Estado ofreció penas de encarcelación breve (entre 5 y 8 años) para los jefes (no los mandos medios) y desmovilizados con sospecho o declaración de ser responsables de crímenes de lesa humanidad, bajo la condición de plena y voluntaria confesión de sus actos criminales y entrega de sus bienes. Para los demás miembros no habría procedimiento jurídico. Posteriormente un buen número de los jefes principales fue detenido y extraditado a Estados Unidos.
- **Los Carteles y Mini-Carteles de la Droga:**¹¹ El primer cultivo ilegal para el mercado de exportación fue el de la marihuana y se realizó entre empresarios y traficantes locales en los años setenta. Luego se vio la fundación de los carteles de Cali y Medellín, que se especializaron en la producción y el tráfico de la cocaína, cuyo resultado fue una división mucho más sofisticada del trabajo entre los productores, los que cortan las drogas, los traficantes, los que lavan el dinero y toda una serie de intermediarios internacionales. El uso de la parapolítica pronto se difundió entre los 250 a 300 mini carteles que nacieron después de la descomposición de los grandes carteles y, más específicamente, en las organizaciones paramilitares. Desde alrededor del año 2000 hasta la actualidad, se ha podido percibir un panorama cambiante de cultivo intensivo de la coca, control regional, y división entre los varios grupos armados ilegales. Se modifican los sitios de cultivo de la coca y la producción, transporte y tráfico de la cocaína, a la vez que el Estado hace un esfuerzo gradualmente más sistemático para erradicar el comercio a gran escala. Efectivamente se logró una reducción del número de hectáreas dedicadas al cultivo de la coca y en la actualidad no es Colombia, sino Perú el país de mayor producción de cocaína.
- **Las BACRIM (bandas criminales emergentes):** Nuevas mafias que han surgido en los últimos años y que se dedican a crímenes como los asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas y extorsiones. Los sucesores locales se parecen mucho a los anteriores paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que tenían una estructura nacional. Las estimaciones llegan a que unas 7.000 personas participen en una serie de mafias llamados 'Los Rastrojos', 'Los Urabeños', 'Los Paisas', 'Las Águilas Negras', 'El Ejército Revolucionario Anticomunista de Colombia', 'Los Machos' o 'RENACER'.¹² Entre sí se disputan las rutas del comercio de drogas, mercados locales y territorios de influencia. Operan sobre todo en zonas del norte, el este y el oeste del país, anteriormente territorios de las AUC. Se presume que las BACRIM son dirigidas

¹⁰ Véanse Romero (2003), Rangel (2005), Duncan (2006), CNRR (2011), HRW (2010) y López Hernández (2010).

¹¹ Véanse Thoumi (2010) y Kruijt (2011).

¹² Entrevistas nuestras en 2011 con oficiales de la MAPP – OEA, del CNRR y de la CCJ.

en parte por los anteriores mandos medios de las AUC, desmovilizados tras el acuerdo de sus jefes con el gobierno del presidente Uribe. Juristas de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) tipifican estas bandas como ‘neoparamilitares’.

Durante los dos mandatos del presidente Uribe (2002 – 2006, 2006 – 2010) y del actual presidente Santos (2010 – presente), la lucha contrainsurgente ha evolucionado de una ‘lucha de reconquista’ donde los militares gradualmente han tomado la iniciativa y han reducido la influencia territorial de la guerrilla a una ‘guerra de pacificación’ que incluye un mayor énfasis en la restauración de la institucionalidad cívica. A pesar de que Colombia financie la mayor parte del presupuesto militar (y las iniciativas cívico militares), el apoyo estadounidense (entrenamiento, inteligencia, tecnología avanzada de búsqueda y comunicación) ha sido significativo hasta la fecha. La influencia política bilateral de aquel país ha crecido y se ha mantenido a la par con su asesoramiento cívico-militar.

El involucramiento directo de EE.UU. remonta al inicio del Plan Colombia, percibido como un instrumento de la lucha antinarcótica, pero desde el inicio del mandato del presidente Uribe fue ampliado para servir de instrumento en la lucha contrainsurgente, especialmente contra las agrupaciones guerrilleras, mientras el gobierno iniciara conversaciones con las AUC. Las operaciones militares fueron en general exitosas en términos de la reocupación del territorio y la puesta en defensiva (pero no la aniquilación) de las fuerzas guerrilleras. Durante la primera década del siglo XXI hubo varios esfuerzos de negociación oficiales y semioficiales entre representantes del gobierno y la dirigencia política de las guerrillas, en los que se contó con los buenos oficios de algunos países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Estas negociaciones fueron acompañadas por asesores de parte de la sociedad civil y representantes de un grupo de países amigos. En los últimos años del gobierno Uribe se estancaron las negociaciones. A partir del gobierno del actual presidente Santos se ha reanudado el diálogo, esta vez sin intermediarios o acompañantes externos y en absoluto silencio. En octubre de 2012 se anunciaron las negociaciones formales entre el gobierno y las FARC. La primera ronda tuvo inicio en La Habana, Cuba, en noviembre de 2012.

En 2005 se promulgó la Ley 975 (Ley de Justicia y Paz), cuyo objetivo era facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de ‘grupos armados al margen de la ley’ (básicamente los paramilitares [de manera colectiva] y guerrilleros [de manera individual, por desertión]). Dicha ley hizo énfasis en la importancia de las garantías de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas. Para la desmovilización se creó la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) y para la atención a las víctimas la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). La CNRR se ocupaba del registro y del inicio de la reparación de daños sufridos por las víctimas (mediante un programa institucional de reparación colectiva) y de la búsqueda de la verdad y la justicia, mientras que la ACR se dedicaba a la reintegración de los victimarios. Al inicio del gobierno del presidente Santos, la ACR fue rebautizada Agencia Colombiana para la Reintegración, cuyo director tiene rango de ministro, mientras que la CNRR fue desmantelada. Una subcomisión de la CNRR, prototipo de una eventual Comisión de la Verdad y Reconciliación, fue transferida como entidad autónoma dentro de los organismos de la Presidencia. Una nueva Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) se ocupará de las reparaciones a mayor escala, entre otras, mediante una redistribución de tierras anteriormente robadas o transferidas.

A mediados del 2012, unos 54.000 combatientes ya habían entregado sus armas y la mayoría de los excombatientes habían iniciado el proceso de rehabilitación.¹³ Alrededor de 36.000 paramilitares se

¹³ Entrevistas conducidas con funcionarios de la ACR en 2011 y durante la presente misión. En marzo de 2009 el entonces Alto Consejero de la ACR Frank Pearl anunció la desmovilización número 50.000, se trató de un guerrillero desertado. En este momento se habían desmovilizado 35.000 paramilitares y 15.000 guerrilleros. La

desarmaron y se desmovilizaron colectivamente. Se registraron unas 16.000 desmovilizaciones individuales, en su mayoría de miembros de la guerrilla. Hay consenso sobre la capacidad de los movimientos guerrilleros para volver a reclutar y mantener su capacidad militar, aunque a un nivel inferior. Casi todos los analistas señalan el surgimiento de las BACRIM, que utilizan a los desmovilizados, generalmente los paramilitares, como una de sus fuentes de reclutamiento (al lado de menores, desempleados y delincuentes comunes). Los desmovilizados están 're socializándose' mediante un programa de la Agencia Colombiana para la Reintegración (anteriormente Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzadas en Armas, ACR) hacia un empleo justo en la economía formal (por lo menos, según los objetivos gubernamentales).

Cabe señalar asimismo que el actual gobierno del presidente Santos (ministro de defensa durante la presidencia Uribe) se presenta usando un tono mucho más conciliador y que promueve iniciativas legislativas prometedoras. Promulgó la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), un paso hacia adelante en lo que se refiere a la restitución y la reparación de injusticias en el pasado. De parte de los países amigos, los países donantes e instituciones privadas de desarrollo y de Derechos Humanos (DDHH), el gobierno colombiano ha recibido apoyo técnico y financiero en el acompañamiento institucional del proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR).

Tanto la CNRR como la ACR recibieron apoyo bilateral de diferentes países, mientras el gobierno colombiano procuró la mayor parte del financiamiento. Los países donantes amigos y organismos privados de asistencia al desarrollo, como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) contribuyeron también a las organizaciones de verificación del proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR). También proporcionaron asistencia financiera a una serie de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que se dedican a la vigilancia de los Derechos Humanos (DDHH). Se creó además una misión externa de verificación, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA).

Los Países Bajos han sido uno de los países donantes/países amigos de Colombia. En los siguientes capítulos se considerarán los objetivos, los instrumentos, los resultados, el impacto y la relevancia de la política externa de este país europeo con respecto a Colombia en el área de paz y derechos humanos durante el periodo 2004-2012.

web de la ACR (<http://www.reintegracion.gov.co/Es/ACR>) menciona 54.000 (2011). Sobre el número real de desmovilizados existía un debate entre instituciones diferentes del Estado.

2. Análisis de la política holandesa: objetivos, recursos, instrumentos¹⁴

2.1 Objetivos e intenciones de la política holandesa

La política holandesa con respecto al apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia está enmarcada en las líneas estratégicas de la política externa de los Países Bajos formuladas en la nota *Verre Buren, Goede Vrienden* (Vecinos Lejanos, Buenos Amigos) de 2004, su actualización de 2009 y en la Carta al Parlamento holandés de 2011. Estas notas articulan el objetivo holandés de apoyar el sistema jurídico internacional como fundamento para los derechos humanos y la institucionalidad de la democracia y del Estado de derecho. En el caso de Colombia, la estrategia holandesa se basa en la Declaración de Londres de 2003. Esta declaración plantea un enfoque multidimensional del conflicto. Consecuentemente, los Países Bajos buscan un enfoque integrado de apoyar a la paz y los derechos humanos, incluyéndolo la defensa de los DDHH, la terminación del conflicto armado interno, y el combate al narcotráfico. Dicha estrategia busca el involucramiento de todos los actores relevantes en los ámbitos nacional (Estado, gobierno, sociedad civil) e internacional.¹⁵ En la nota de 2009 se especificó que la cooperación bilateral de los Países Bajos con Colombia priorizara el proceso de paz.¹⁶

En el período de 2004-2011, la Embajada en Bogotá tuvo el objetivo de apoyar al proceso de paz y al buen gobierno. Se tradujo en apoyo al fortalecimiento de las instituciones estatales relevantes para los DDHH, a la disminución de las tensiones entre el gobierno y las organizaciones de los DDHH, el monitoreo de DDR de ex-combatientes, la reparación de las víctimas, y la protección de los DDHH y los defensores de DDHH. Para lograr dichos objetivos, la Embajada escogió una estrategia de ‘doble carril’: por un lado, apoyo a los esfuerzos internacionales para facilitar el proceso de paz y, por el otro, apoyo bilateral a iniciativas del Estado colombiano y de la sociedad civil.¹⁷

Los resultados estratégicos deseados para cumplir estos objetivos en el período 2005-2008 fueron:¹⁸

- un diálogo permanente y constructivo sobre DDHH entre el gobierno/Estado colombiano y la comunidad internacional;
- fortalecimiento de las ONG de DDHH en Colombia;
- mantener las declaraciones de Londres (2003) y Cartagena (2005) en los agendas de los donantes y del gobierno colombiano;
- negociaciones de paz;
- reinserción de ex combatientes.

La estrategia plurianual 2005-2008 no especifica indicadores precisos para medir los logros.

Para el período 2008-2011, se mantuvieron estos objetivos con la adición específica de:¹⁹

- apoyar a la implementación de la Ley 975 (Justicia y Paz) de 2005;
- el diálogo entre el gobierno y el ELN;

¹⁴ Este capítulo se basa en un documento interno preparado por la IOB en agosto de 2012. La presente elaboración resumida y las observaciones calificativas sobre algunos aspectos son de la responsabilidad de los autores de este informe.

¹⁵ Beleidsnotitie (2004).

¹⁶ Beleidsnotitie (2004), p. 31; Actualisering beleidsnotitie (2009), p. 17

¹⁷ MJSP 2005-2008 (2005); MJSP 2008-2011 (2008).

¹⁸ MJSP 2005-2008 (2005).

¹⁹ MJSP 2008-2011 (2008). Señalamos que el objetivo de apoyar al diálogo entre gobierno y ELN luego fue pasado por el cierre de dicho diálogo. Como se verá en el siguiente capítulo, el proyecto en la Macarena se rediseñó para apoyar la reconstrucción territorial post conflicto.

- apoyar un programa integral de combate a cultivos ilícitos en la Macarena para facilitar el desarrollo de la economía legal.

La estrategia plurianual 2008-2011 especificó los indicadores para medir los logros obtenidos para el ámbito nacional, aunque de forma muy genérica. Tampoco se distingue de manera muy clara entre ‘producto’ y ‘resultado’ (impacto) y no siempre existe una relación lógica clara entre ambos. En algunos casos parecen tautológicos: por ejemplo, productos etiquetados como ‘proyectos exitosos’, sin que se indique en qué consiste el éxito. Los listamos en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1 Productos y resultados deseados de la política de los Países Bajos, 2008-2011

Producto (output)	Resultado (outcome)	Grupo Result.
- Mejor funcionamiento de entidades estatales y ONG que contribuyen al mejoramiento de los DDHH en Colombia - Diálogo permanente y constructivo entre el gobierno de Colombia, comunidad internacional y ONG sobre buen gobierno, paz, y DDHH Proyectos exitosos y cooperación política exitosa con ONG de DDHH y paz	Mejores indicadores de - observación de DDHH - sentencias judiciales - implementación de las recomendaciones de la Oficina del ACONUDH	A
Monitoreo adecuado de programas de asistencia humanitaria financiados con recursos de fondos centrales de la cooperación holandesa	Mayor porcentaje de municipios con presencia adecuada de instituciones estatales militares, policiales, judiciales, y de administración civil	B
Proyectos exitosos y cooperación política exitosa con CNRR	Buen funcionamiento de la CNRR Procesos de reparación y reconciliación en curso	C
Evaluación positiva del programa de armas livianos de UNODC y UNLirec	Baja de indicadores de violencia y inseguridad	D
Proyectos exitosos y cooperación política exitosa con ACR, MAPP/OEA	Alto porcentaje de desmovilizados colectivos reintegrados en la vida civil	E
Diálogo político (pero no se especifica entre quienes y sobre qué)	Posiblemente procesos de paz con ELN y FARC en camino ²⁰	F

Fuente: Planos Estratégicos Plurianuales 2008-2011.

La relación lógica entre los productos y los resultados aquí representada es tentativa, implícita y hecha *ex post* por los autores de este informe. La Embajada no trabajó con el instrumento del *logical framework*. En la visión de la Embajada, los objetivos e indicadores de los Planes Plurianuales sirven, de hecho, de marco genérico en la formulación de su estrategia. En los objetivos e indicadores de los proyectos específicos se trabajó de forma más concreta con objetivos e indicadores de logros.²¹ Esto significa que los planes plurianuales son ante todo un instrumento discursivo para trazar las pautas generales de la política holandesa.

²⁰ Este indicador es un ejemplo de la índole genérica de los indicadores de resultados porque es imposible comprobar que exista una relación causal entre las actividades apoyadas por los Países Bajos y esta eventualidad. Un proceso de paz con las guerrillas depende de una combinación de factores internos políticos y militares de altísima complejidad.

²¹ Entrevista con (ex-) ASII de la Embajada, La Haya, enero de 2013.

2.2 Recursos, programas y actividades diplomáticos

En el periodo estudiado para este informe (2004-2011), los Países Bajos manejaron un presupuesto de EUR 58,5 millones para 76 actividades distintas relacionadas con los asuntos de paz y derechos humanos. De este presupuesto, se gastó efectivamente el 77% (EUR 45,2 millones) durante el mismo periodo. Los recursos provinieron del presupuesto descentralizado de la Embajada para la cooperación y de los fondos centrales del presupuesto de los Países Bajos para temas específicos en el ámbito de la cooperación (Fondo DDHH, Fondo de Estabilidad). En el cuadro 2.2 se presenta la especificación.

Cuadro 2.2 Presupuesto y gastos de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia, 2004-2011

Tema/rubro	presupuesto (EUR)	gasto (EUR)	no. actividades	principales contrapartes
1.02 DDHH				
- descentral	13.905.670	10.299.006	23	ONG locales (CCJ, Dejusticia, Jose Alvear Restrepo, IKV Pax Christi, Caritas), Vicepresidencia, IOM
- fondo central	50.000	40.000	1	UNIFEM
<i>Subtotal</i>	<i>13.955.670</i>	<i>10.339.006</i>	<i>24</i>	
2.05 Estabilidad regional				
Fondo estabilidad	11.097.585	7.687.486	6	OEA
Construcción paz	23.066.461	17.972.186	33	IOM, CNRR, PNUD, OEA, OHCHR, UNODC, ONG locales y entes estatales (Fiscalía, Acción Social, ACR)
<i>Subtotal</i>	<i>34.164.046</i>	<i>25.659.672</i>	<i>39</i>	
2.07 Buen gobierno				
Buen gobierno bilateral	7.399.577	7.013.371	5	CGN, Transparency International
Buen gobierno descentral/particular	3.009.124	2.126.578	8	DAPR, CODHES, CGN, ICTJ
<i>Subtotal</i>	<i>10.408.701</i>	<i>9.139.949</i>	<i>13</i>	
Total	58.528.417	45.138.627	76	

Fuente: Ministerio de Asuntos Extranjeros de los Países Bajos

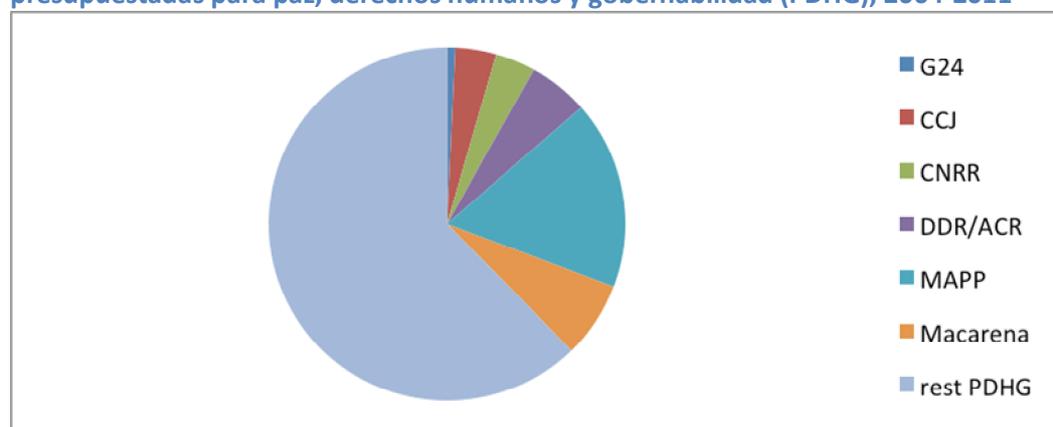
La ‘estrategia de intervención’ de la Embajada se enfocó tanto en iniciativas tradicionales de ONG (internacionales) en defensa de los DDHH, como en programas de construcción de paz innovadores y a veces controversiales, complementarios a la política del gobierno colombiano. Esta última clase de actividades ha sido determinante para el perfil de la Embajada. Los Países Bajos han establecido una reputación de liderar proyectos y programas innovadores, por lo que ocupan un lugar específico (niche) en el conjunto de la cooperación internacional con Colombia. Como se ha señalado antes, la estrategia de los Países Bajos ha sido una estrategia integral utilizando una amplia gama de instrumentos en canales, a todos los niveles de acción, y con contrapartes de todo tipo (véanse cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Perfil integral por instrumentos (seleccionados) y canales de la estrategia de la Embajada

Estrategia > Canal y nivel	apoyo financiero a proyectos y programas	esfuerzos políticos y diplomáticos
Internacional/multilateral	MAPP/OEA, PNUD, IOM	G24, ONU, UE
Bilateral Estado/gobierno colombiano	Vicepresidencia, CNG, ACR, PCIM, CNRR ²²	Apoyo a negociaciones con AUC y ELN
Particular/sociedad civil	ONG de DDHH y paz, CNRR	Apoyo a ONG de DDHH y paz

Las actividades y programas analizados en el presente estudio representan cerca del 38% del presupuesto total para la paz, los derechos humanos y la gobernabilidad entre 2004 y 2011 (Gráfico 2.1) y cerca del 12% del presupuesto total de la cooperación del gobierno holandés con Colombia en estos años. Señalamos que más de la mitad de los recursos totales de la cooperación holandesa estaba destinada a programas del rubro ‘medio ambiente/sustentabilidad’.

Gráfico 2.1 Proporción de los programas estudiados del total de las contribuciones presupuestadas para paz, derechos humanos y gobernabilidad (PDHG), 2004-2011



Fuente (valores en Euro): Ministerio de Asuntos Extranjeros de los Países Bajos; tabulación por los autores

Las actividades y los programas seleccionados para el análisis no representan solamente una parte considerable del apoyo financiero holandés a Colombia presupuestado entre 2004 y 2011, sino que también son contundentes en términos cualitativos, pues marcan el perfil de la política holandesa enfocada en fortalecer la paz y los derechos humanos en el país andino. El paquete que se analizó en este estudio es representativo para demostrar el esfuerzo holandés de sustentar un perfil equilibrado en términos de temas, actividades y contrapartes del Estado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional. La gama de temas cubre aspectos cruciales de la construcción de paz (verificación de los acuerdos, operación de DDR, recuperación de la presencia del Estado, la reconstrucción territorial integral en una zona marcada por enfrentamientos belicos), justicia transicional, reparación y reconciliación, y derechos humanos en general (véanse cuadro 2.4).

²² La CNRR era una entidad pública adscrita a la Vicepresidencia y, al mismo tiempo, un cuerpo con representación institucional de comisionados, que representaba a la sociedad civil y funcionaba bajo una presidencia semiautónoma. Véanse el capítulo 3.

Cuadro 2.4 Inserción de los proyectos analizados en la lógica de transformación del conflicto

aspectos	programas	Canal
Apoyo político a la paz y DDHH	G24, acciones bilaterales	Bilateral (y multilateral)
Acuerdo negociado	MAPP/OEA	Multilateral
DDR	ACR	Bilateral
Justicia transicional (verdad, justicia, reparación) y derechos humanos	CNRR, ONG de DDHH	Bilateral, particular
Reconstrucción integral territorial	Consolidación en La Macarena	Bilateral, particular
Verificación internacional	MAPP/OEA	Multilateral

Desde 2008, la Embajada se ha enfocado en el apoyo a la CNRR, la reinserción de ex-combatientes por la ACR impulsado por la Vicepresidencia, la misión de verificación y apoyo al proceso de paz de la OEA (MAPP/OEA) así como el programa de recuperación territorial y consolidación del control estatal del gobierno colombiano en La Macarena. Estos cuatro programas se examinarán a profundidad en el siguiente capítulo. Con la terminación de la cooperación bilateral descentralizada a partir de 2012, los últimos dos programas serán continuados con recursos de fondos centrales y de esta forma determinarán el perfil de la estrategia de la Embajada en el proceso de transición hacia el modelo nuevo de cooperación de los Países Bajos con Colombia, que se concentrará en la cooperación económica. Una valoración de lo anterior se encontrará en el capítulo 4 de este documento.

Además del financiamiento de proyectos y programas, la Embajada de los Países Bajos se desempeñó en los ámbitos político y diplomático con el fin de apoyar la paz y los derechos humanos en Colombia. Estos esfuerzos se llevaron a cabo por medio de canales bilaterales, multilaterales y la Unión Europea. El diálogo político y la participación en foros consultativos fueron los instrumentos más importantes; se destaca la actuación de los Países Bajos en el G24, que buscó fomentar un diálogo entre el gobierno colombiano, la sociedad civil y la comunidad internacional. En dos ocasiones, los Países Bajos asumieron la presidencia del G24 (segundo semestre de 2006 y segundo semestre de 2010).

En el ámbito bilateral, los Países Bajos y Colombia incluyeron los DDHH en sus consultaciones de alto nivel administrativo en 2005 y 2006. Los Países Bajos fueron observador de negociaciones y procesos de paz en distintos momentos. El Embajador de DDHH de los Países Bajos organizó varios encuentros con defensores de DDHH, el gobierno colombiano y la ONU con ocasión del Día Internacional de los DDHH en 2009, 2010 y 2011. En febrero de 2009, la visita a Colombia hecha por el Ministro holandés para la Cooperación Internacional al Desarrollo, junto con War Child, llamó mucha atención debido a la presencia de los medios de comunicación holandeses. Se incluyó una visita de campo en La Macarena.

3. Evaluación de resultados: impacto y relevancia

En este capítulo se pasará revista a las políticas y los programas mediante los cuales el gobierno de los Países Bajos busca apoyar a la paz y los derechos humanos en Colombia. Se han seleccionado los programas y proyectos siguientes: la participación en el G24, vista desde el contexto de la posición de Colombia en la comunidad internacional, el apoyo a las actividades para los DDHH emprendidas por la ONG Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), el apoyo a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el apoyo al proceso de reintegración de excombatientes desmovilizados a través la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzadas en Armas (ACR) de la Presidencia de la Republica (después: Agencia Colombiana para la Reintegración), el apoyo a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA), y el apoyo al Plan Consolidación en seis municipios en la región del Parque Natural Nacional de la Macarena (en el departamento Meta). Al final del capítulo, se examinará la así denominada estrategia de transición implementada por la Embajada: el término del programa bilateral de la cooperación al desarrollo de la Embajada y la transición hacia un enfoque en la ‘diplomacia económica’, aunque se continuará el apoyo a determinados programas relevantes para paz y derechos humanos. En las conclusiones se brindará una apreciación general de la relevancia, los resultados, el impacto y la gestión de la política holandesa.

3.1 La Comunidad Internacional, la posición de Colombia, el G24 y el papel de los Países Bajos

3.1.1 La ‘Comunidad Internacional’

La noción de ‘Comunidad Internacional’ resulta ambigua. Con cierta frecuencia, se usa en América Latina para indicar a los ‘donantes internacionales’ que financian programas que apoyan a los Derechos Humanos (DDHH). También se emplea el término para referir a la opinión pública internacional, refiriéndose, en general, a los países occidentales o del ‘Norte global’, es decir, Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea (UE), sus países miembros y Japón. Existe una gran coincidencia con los países donantes tradicionales. En situaciones de mediación de conflictos internos o externos suelen usarse sin distinción la noción de ‘comunidad internacional’ y la de ‘países amigos’. Esta última resulta ser un poco más precisa, porque en principio engloba a países que ofrecen sus buenos oficios o que proporcionan apoyo logístico y financiero.

En la diplomacia holandesa también es común el empleo del término *like minded* (de ideas afines), que alude a un grupo de consulta y de intercambio de información en un ambiente de confianza. Por lo general pertenecen a este grupo algunos países europeos (países del Benelux, Alemania, Noruega, Suecia, Suiza, a veces Gran Bretaña), casi siempre Canadá y también suele participar EE.UU. La UE organiza en Colombia una vez al mes a nivel de Embajadores y de consejeros reuniones de consulta para los países miembros.

Sin embargo, en la última década la ‘Comunidad Internacional’ se ha ido modificando tanto en lo respectivo a su composición, como en cuanto a su punto de vista sobre la materia. Hasta el día de hoy ha faltado la participación de China y de la India, dos países continentes cuya población en conjunta representa la tercera parte de la humanidad. El surgimiento de los países pertenecientes a los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y los ‘Next Eleven (N – 11)’: Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Paquistán, las Filipinas, Turquía, Corea del Sur, Sudafrica y Vietnam, que representan otra cuarta parte de la humanidad, no se ha visto reflejado en la composición de los países pertenecientes a dicha ‘comunidad internacional’. En América Latina, la presencia de Brasil (país *primus inter pares*), México (primera economía americana hispanoparlante) y Argentina y Colombia (la segunda y tercera economía, casi a la par, en América del Sur) es casi indispensable

para obtener resultados mancomunados en los foros latinoamericanos. MERCOSUR²³ y la ALBA²⁴ son ejemplos de dos bloques de países latinoamericanos cuya voz tiene importancia en el continente suramericano. Cabe mencionar asimismo que en el pasado, Cuba ofreció sus buenos oficios durante las negociaciones de paz que buscaban poner fin a los conflictos belicos en El Salvador y en Guatemala. En el caso de Colombia, hubo una serie de negociaciones semi abiertas entre el gobierno y el ELN en Cuba. Hasta hace muy poco, también las FARC negociaban en secreto con representantes del gobierno colombiano, tanto en Cuba como en Venezuela. Desde octubre de 2012, estas negociaciones que tuvieron lugar en Oslo y después en La Habana, han sido públicas.

Brasil, México y Chile son también países donantes con un servicio de cooperación internacional adscrito a su cancillería. Por ley, México no puede ofrecer asistencia financiera, salvo en caso de desastres naturales. Brasil y Chile han sido corresponsables para la reciente misión cívico militar de paz en Haití. Chile tiene una escuela militar para misiones de paz. Asimismo Cuba y Venezuela son donantes. Cuba envía grandes contingentes de médicos y alfabetizadores (30,000 – 40,000) a unos 25 países y Venezuela brinda asistencia financiera mediante créditos blandos y el otorgamiento de crudo a precios muy por debajo del precio mundial.

En la diplomacia latinoamericana es menos usual que en la de sus colegas europeos y, menor aún, estadounidenses, que se emitan juicios de forma pública sobre el estado de los DDHH en los países vecinos. Cuando los diplomáticos latinoamericanos formulan declaraciones, lo suelen hacer de manera unánime y en foros multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, creada en 2008) o el bloque económico MERCOSUR.

Cabe decir que el desempeño de Colombia como actor político diplomático estuvo bastante entorpecido durante el mandato del presidente Uribe (2002 – 2006, 2006 – 2010). En este periodo, él gozó de gran popularidad interna, pero en el exterior tenía la reputación de ser de línea dura, indiferente a las ‘víctimas colaterales’ y aliado incondicional de EE.UU. Tenía la fama de ser torpe y tosco en el ambiente diplomático, en las relaciones con los países vecinos y latinoamericanos. La posición de Colombia en el exterior se caracterizaba por un cierto aislamiento y abandono. Sin embargo, su sucesor, el presidente Santos, logró en los dos primeros años mejorar sustantivamente esta situación, de modo que Colombia ha llegado a ser considerada como una potencia política emergente en el escenario internacional, que cuenta con los siguientes logros:

- Ser presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) desde julio de 2012
- Ser presidente de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) desde abril de 2012
- Mejorar considerablemente las relaciones con los países vecinos (sobre todo Ecuador y Venezuela) y con los países de la ALBA, asimismo con todos los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Además de haber firmado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Chile, México y Venezuela, haber llegado a acuerdos de TLC con Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea (UE) y Corea del Sur
- Haber desarrollado iniciativas económicas y comerciales con países en Asia.

3.1.2 El G24²⁵

El G24 es una plataforma que existe en Colombia con el fin de establecer un puente de diálogo entre el gobierno colombiano y la sociedad civil de este país. En esta plataforma participan muchos representantes de países europeos, algunos latinoamericanos y dos norteamericanos. Su creación

²³ Cuyos miembros son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay [suspendido hasta las elecciones de 2013], Uruguay y Venezuela.

²⁴ Cuyos miembros son Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela junto y cuatro pequeños estados-islas caribeñas, mientras que Haití y Surinam asisten en calidad de observadores.

²⁵ Véanse Bula Escobar, van Haaren, Plantinga y Román Echeverri (2007) sobre el origen y la evolución del G24.

tuvo su origen en una carta de 2003, escrito al presidente Uribe por el entonces ministro presidente británico Tony Blair, en la que le agradeció su aporte en la guerra de Iraq. A raíz de lo anterior se organizó en Londres una conferencia de países donantes ese mismo año. Se formuló una agenda amplia para brindar apoyo político a los esfuerzos del gobierno colombiano para llegar a una solución negociada al ‘conflicto armado interno’, en la que se puso énfasis en la protección de los derechos humanos (DDHH).

En 2005, después de una segunda conferencia que tuvo lugar en Cartagena, se acordó continuar el diálogo y la cooperación dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz y el apoyo a la misión MAPP/OEA. En 2006 incluyeron otros temas, entre los cuales el de la reparación a favor de las víctimas y el de un Plan Nacional de Acción de DDHH. Se constituyó, además, una agrupación de veinte organizaciones de la sociedad civil (en su mayoría ONG de DDHH) para participar en dicho diálogo. Lo integraron Suecia (que presidió el G24 dos veces), así como también Alemania, Canadá, Francia, México y los Países Bajos; Suecia fue el primer presidente.²⁶ Se estableció un reglamento interno y se decidió que el PNUD se encargara de la Secretaría Técnica.²⁷ En el mismo año comenzaron a crearse subgrupos temáticos: por ejemplo, sobre DDHH, sobre minas antipersonales y sobre cooperación internacional (más tarde, en 2010, se formó uno sobre la restitución de tierras). En 2007, como resultado de una tercera conferencia convocada nuevamente en Bogotá, se subrayó la importancia del diálogo tripartito entre el gobierno, la sociedad civil y la ‘comunidad internacional’.²⁸ Se había pensado organizar una cuarta conferencia en Berna para 2011 (Suiza ocupó la presidencia durante el primer semestre de 2010).²⁹ Sin embargo, diferencias de opinión entre la cancillería colombiana y el G24 ocasionaron la cancelación de esta iniciativa.³⁰

En el segundo semestre de 2010, la presidencia fue encargada por segunda vez a los Países Bajos. Las embajadas e instituciones del gobierno y de la ONU entrevistadas para la elaboración de este informe se expresaron de modo unánime en su valoración de la buena gestión de la embajadora de los Países Bajos. Logró mantener la paz entre los integrantes, además de construir buenas relaciones tripartitas (comunidad internacional-sociedad civil-gobierno colombiano). Durante este período se firmó la ‘Declaración conjunta hacia una política integral de DDHH y Derecho Internacional Humanitario’.³¹ Sin embargo, esta declaración solemne terminó siendo el canto del cisne del G24. Al cambiarse la presidencia en 2011, la cancillería colombiana no dejó de manifestar en público su inconformidad respecto a la prolongación de la existencia del G24. Colombia indicó que dicha estructura no se necesitaba más, pues el nuevo gobierno colombiano del Presidente Santos sabía muy bien como establecer un diálogo directo con la sociedad civil, sin la intermediación de actores internacionales. Según varios interlocutores, se consideró que el G24 era muy ‘occidental’,

²⁶ Para asegurar la continuidad, se mantuvo el sistema del “troika”: consultas entre el presidente anterior, el presidente actual y el presidente futuro, que coordinaba con la Secretaría Técnica y tomaba iniciativas vis-a-vis el gobierno y la sociedad civil.

²⁷ En su mayor parte financiada por los Países Bajos entre 2005 y 2008, luego por Canadá y Suecia hasta finales de 2010.

²⁸ Son miembros de el G24 la “comunidad internacional” conformada por 22 países (13 países de la UE con una embajada en Bogotá, 2 países asociados a la UE, 4 países latinoamericanos, Canadá y los EE.UU., más la UE y el PNUD que se encarga de la Secretaría Técnica. Las 20 ONG y asociaciones de la sociedad civil colombiana se mencionan en el cuadro 3.1. Con frecuencia participan algunas agencias de la ONU e instituciones de la banca multilateral.

²⁹ En 2008, se realizó por iniciativa de Suecia una evaluación interna del G24 en Ginebra.

³⁰ Varios participantes calificaron esta reunión, llevado a cabo en marzo de 2010 de “... desastrosa. Hubo embajadores que gritaron y que se pelearon casi físicamente con viceministros. Hubo gritos e insultos. La reunión salió muy mal”.

³¹ Firmada por el vicepresidente de Colombia, el Procurador general, el Defensor del Pueblo, el Presidente de la Comisión de DDHH de la Cámara de Representantes, la Presidente del G24 (embajadora de los Países Bajos), el Alto Comisionado Adjunto de la ONU para los DDHH y varias organizaciones de la sociedad civil.

representante de países extranjeros que opinaban ‘como sabelotodos, siempre criticando y con el dedo índice levantado’, o calificativos por el estilo. El PNUD solicitó de nuevo una financiación para la Secretaría Técnica y la organización de 32 foros sobre DDHH, pero nadie ofreció dinero. Por fin España ofreció pagar EUR 500,000. Los embajadores dejaron de asistir. El Embajador de EE.UU. enviaba uno de sus tantos consejeros a las reuniones. Entre ellos, los embajadores de los países que preferían mantener al menos la estructura del G24 como plataforma amplia de discusión se preguntaban si sus esfuerzos no eran en balde. Los participantes del subgrupo de los DDHH no sabían cómo mantener una buena agenda, dado que la presidencia del G24 había dejado de desarrollar iniciativas mayores y que ningún país se ofreció para ocupar la presidencia para un nuevo periodo.³²

Cuadro 3.1 Participantes en el G24

Países	Sociedad Civil	Naciones Unidas/demás entes multilaterales
Alemania	Comisión Colombiana de Juristas	UNDP/PNUD
Argentina	Viva la Ciudadanía	UNHR/ACNUR
Austria	Fundación Restrepo Barco	UNHCHR /OACNUDH
Bélgica	Secretariado Nacional de la Pastoral Social	OCHA
Brasil	Asociación Nacional de Industriales	Banco Mundial
Canadá	REINICIAR	IADB/BID
Chile	CONSEJO Nacional de Planeación	MAPP - OEA
España	Federación Colombiana de Municipios	
Estados Unidos	CCONG	
Francia	Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo	
Gran Bretaña	Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos	
Italia	Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz	
Japón	PODEC	
México	Secretaría General de la Comisión de Conciliación	
Noruega	Consultoría para los DDHH y el Desplazamiento	
Países Bajos	Instituto de DDHH de la Universidad Javeriana	
Portugal	Comisión de DDHH de la Cámara de Representantes	
República Checa	Confederación General de Trabajadores	
Polonia	Federación Nacional de Personeros	
Rumania	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos	
Suecia	Confederación Nacional de Acción Comunal	
Suiza		
Unión Europea		

Fuente: Documentación interna de la Embajada de los Países Bajos

³² En este momento, agosto de 2012, hay una copresidencia de Alemania y Francia. Francia ya es (co-) presidente durante tres términos consecutivos.

Los Países Bajos lograron dirigir la transición del G24 y redefinir su papel ante el gobierno del presidente Santos lo que resultó, en diciembre de 2010, en la Declaración Conjunta del Estado colombiano, la sociedad civil y la comunidad internacional sobre una agenda para los derechos humanos.

La relativa implosión del G24 en principio se debe al hecho de que la razón principal de su existencia, es decir, coadyuvar al difícil diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, dejara de tener la urgencia que alguna vez tuvo, ya que este mejoró con rapidez a partir del mandato del actual presidente Santos. El tono gubernamental cambió y el gobierno ya no quería ‘intermediarios’ sino ‘donantes’. El perfil de los DDHH se modificó durante los primeros dos años de la nueva presidencia. Y los integrantes del G24 se cansaron. Los países latinoamericanos manifestaron suave pero claramente que no fuera oportuno continuar con la agenda vigente durante el anterior gobierno y que fuera preferible una posición neutra. Cada uno de los países vecinos de Colombia mantiene relaciones bilaterales y acuerdos bilaterales de defensa, mientras que EE.UU. dialoga directamente con el gobierno de Colombia desde una posición privilegiada. Finalmente, en coordinación con el gobierno de Colombia, España abandonó el subgrupo de los países donantes del G24 y formó un foro ‘neutro’ de países que ofrecen asistencia técnica y financiera.

Es importante tomar en consideración, sin embargo, que el G24 con mucha razón pueda presumir una ‘misión cumplida’ durante los años de la presidencia de Uribe. En esos años de una relación difícil entre gobierno y la sociedad civil y una reputación cuestionable de Colombia en materia de DDHH, el G24 logró suavizar las relaciones muy difíciles entre sociedad civil y gobierno y, acompañado por el sistema de la ONU (especialmente PNUD y OACNUDH), tomar una serie de iniciativas que mejoraran el clima político interno. El G24 logró mejorar o contribuir positivamente a:

- El mejoramiento de la institucionalidad en materia del proceso de paz y de desmovilización, desarme y reintegración (MAPP/OEA, la CNRR, la ACR);
- El mejoramiento del clima de DDHH (seguimiento del Plan Nacional de Acción, seguimiento tripartito de las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las ONU para los DDHH [OACNUDH], una serie de audiencias regionales, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría);³³
- Seminarios y reuniones en materia de impunidad, apoyo a las víctimas y especialmente los agrupamientos étnicos de la población colombiana con participación del gobierno y de la sociedad civil de Colombia, un logro importante en este período;
- Apoyo activo en materia de coordinación de la cooperación internacional;
- Ser facilitador y concertador del diálogo tripartito.

En conclusión, el G24 fue importante en su momento. Durante el mandato del presidente Uribe cuya estrategia cívico-militar contaba con un alto porcentaje ‘militar’ y otro discutible de ‘civil’, los DDHH y la justicia eran su lado flaco. La actuación del G24 ofreció un cierto contrapeso apropiado y bien considerado. Cabe destacar el desempeño de los Países Bajos durante su (segunda) presidencia en el segundo semestre de 2010 que coincidió con el cambio de gobierno en Colombia y con la consecuente inminente implosión del Grupo. Los Países Bajos lograron dirigir la transición del G24 y redefinir su papel ante el gobierno del presidente Santos lo que resultó, en diciembre de 2010, en la Declaración Conjunta del Estado colombiano, la sociedad civil y la comunidad internacional sobre una agenda para los derechos humanos. El G24 sigue teniendo, entonces, cierta relevancia para colaborar con Colombia en este tema. Notese que la UE (todavía) no ha sido un vector efectivo para una política concertada de derechos humanos a causa de su débil perfil político³⁴ y su actuación como donante bilateral en vez de plataforma multilateral.

³³ Los Países Bajos contribuyeron también en forma bilateral al Apoyo de la OACNUDH.

³⁴ Documentos internos Ministerio de Asuntos Extranjeros.

3.1.3 Actividades políticas y diplomáticas bilaterales de los Países Bajos

El enfoque principal de las actividades políticas y diplomáticas de los Países Bajos en apoyo a la paz y los derechos humanos en Colombia entre 2004 y 2011 consistió en su participación activa y co-gestión (en la troika y durante sus dos presidencias – 2006-II y 2010-II). Ya se examinaron los aportes del G24 durante los gobiernos Uribe y su paulatina desarticulación después del inicio del gobierno Santos. Fuera del G24, las actividades políticas y diplomáticas de los Países Bajos han sido dirigidas principalmente para apoyar al programa de cooperación bilateral y para influir en las condiciones para dicho programa. Considerando las actividades escogidas para el presente estudio, se nota que la Embajada participó activamente en el ‘Grupo de Amigos de la MAPP/OEA’ y que logró una ampliación gradual del apoyo político y financiero de la comunidad internacional a la MAPP/OEA. La articulación permanente con la dirigencia de la MAPP/OEA ha dado a los Países Bajos un vector de influencia a la política colombiana en temas de DDR, orden público y atención a comunidades y víctimas.

De igual modo, la Embajada desarrolló una labor permanente con respecto a la política de la Consolidación Territorial en el sentido de insistir en la necesidad de fortalecer la dimensión cívica de esta política. Menos impacto tuvo la actuación política con respecto a la política de DDR por la ACR y las negociaciones con grupos armados ilegales, especialmente el ELN entre 2005 y 2007. Las iniciativas del cuerpo diplomático de la Embajada predominaron en la agenda política diplomática. En ciertas ocasiones ocurrieron consultaciones bilaterales a alto nivel político (visita de ministros holandeses a Colombia, visita del vicepresidente y una ministra colombianos a los Países Bajos) o institucional. Hubo visitas regulares de funcionarios colombianos a los Países Bajos, representando la ACR y la CNRR, y de diplomáticos holandeses a Colombia (por ejemplo el embajador para los DDHH). Estos contactos consolidaron las relaciones de buena cooperación entre Colombia y los Países Bajos. Notese que el acompañamiento político brindado por el Ministerio de Asuntos Extranjeros en La Haya fue muy genérico, con excepción del acompañamiento ofrecido desde La Haya a la fase inicial de la MAPP/OEA en 2004-2005. Los autores de este informe observaron que en La Haya hay poco aprecio por el trabajo del G24.

Cabe mencionar por separado la colaboración de la Embajada holandesa con las de Suecia y Estados Unidos. Ambas embajadas representan países que han sido importantes dentro de la relación de la comunidad internacional con Colombia. Ambas representan, en cierto sentido, polos opuestos en esta relación.

Suecia siempre ha mantenido un perfil de dar prioridad a los DDHH y el DIH y tiene una tradición de un monitoreo sólido de sus actividades por ONGs suecas críticas y vocíferas. Sin embargo, Suecia ha sido uno de los primeros países en apoyar a la MAPP/OEA en su fase inicial y controversial. En este sentido, la sintonía con los Países Bajos ha sido sistemática y permanente. Los Países Bajos y Suecia andan lado a lado en su apoyo al sector de DDHH y a la CNRR. Suecia se ha distanciado del apoyo que brindan los Países Bajos a la consolidación en la Macarena; lo ha considerado demasiado arriesgado por la sensibilidad de temas complicados como la militarización, los cultivos ilícitos, la violación de DDHH, y el desplazamiento. Los Países Bajos consideran que Suecia (y otros países e instituciones críticos) subvaloran los logros de la estrategia cívica e integral del proyecto y su contribución a la desmilitarización relativa de la estrategia colombiano. Aquí tenemos un *agreement to disagree*.

EE.UU. destaca por su apoyo al Plan Colombia, combate al narcotráfico y específicamente la Consolidación Territorial. EE.UU. aprecia mucho la participación holandesa en la Macarena (una ‘actuación heroica’³⁵). Dicha participación ofrece un canal directo de articulación entre los Países

³⁵ Entrevista con equipo USAID, Bogotá, julio de 2012.

Bajos y EE.UU. Los Países Bajos se distinguen en este tema por la mayor flexibilidad de su apoyo a la consolidación en la Macarena, hecho muy valorado por sus contrapartes colombianas.

Vemos, entonces, que los Países Bajos se posicionan en el ‘centro estratégico’ de la diplomacia en pro de la paz y DDHH en Colombia. Han mantenido buenas relaciones y una sólida reputación a todo lo ancho del espectro de posiciones políticas que existen dentro de la comunidad internacional.

3.2 Sociedad Civil y ONG de Derechos Humanos

En esta sección se hace una lectura de cómo las iniciativas de cooperación del gobierno de los Países Bajos se llevaron a cabo y de los vínculos que existen entre los proyectos de Derechos Humanos apoyados por la Embajada y las guías de política de ésta en relación con los planes de cooperación en este país.

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) es una organización con amplia trayectoria en el campo de los Derechos Humanos, que goza de credibilidad y reconocimiento nacional e internacional. Ha logrado un nivel importante de interlocución con instituciones gubernamentales. Como lo reconoce la Embajada, valores agregados de la CCJ son su estatus consultivo ante Naciones Unidas y ser la única ONG que asesora a la Corte Constitucional de manera permanente mediante conceptos legales para la toma de decisiones. La CCJ ha recibido apoyo institucional ininterrumpido durante más de una década. Los montos presupuestados han sido, según los memorándums de evaluación (BEMO en holandés):³⁶ EUR 424.801 en 2002-2005; EUR 960.000 en 2006-2009; EUR 974.202 en 2010-2013. El apoyo bilateral de los Países Bajos ha sido una parte del apoyo total que la CCJ ha recibido de un número considerable de donantes bilaterales, particulares e internacionales.

En términos de la relevancia de los proyectos apoyados desde 2002, es clara la correspondencia con las necesidades y prioridades identificadas en las políticas de la cooperación holandesa. La Embajada se propuso esencialmente apoyar la búsqueda de ‘la plena vigencia de los Derechos Humanos y (el) Derecho Internacional Humanitario’, y con ese objetivo espera que la CCJ promueva los instrumentos nacionales e internacionales de los derechos humanos e incida ‘en el debate sociojurídico nacional relativo a los derechos humanos’. En ese sentido, la Embajada ha apoyado tanto el fortalecimiento institucional de la CCJ como sus actividades en favor de los DDHH en el país, priorizando el *lobby* ante el Congreso de la República, el apoyo técnico a la Corte Constitucional, la asistencia jurídica/legal a víctimas de violaciones de DDHH, la denuncia de violaciones a los DDHH y la búsqueda de verdad y reparación para las víctimas.³⁷

Los proyectos establecen claramente la racionalidad, los objetivos generales y específicos, los indicadores, las actividades a desarrollar y los resultados esperados. En términos de estos últimos, son particularmente rescatables la participación activa en el Congreso, la incidencia en las decisiones de la Corte Constitucional, la producción de informes sobre la situación de los DDHH en el país, la tarea de divulgación de las normas y los instrumentos de DDHH, la contribución a la articulación de la sociedad civil en torno a los DDHH, el apoyo al derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y la atención a personas en riesgo, especialmente defensores de los derechos humanos y minorías.

En los memorandums de evaluación realizados por la Embajada holandesa (basados en las propuestas de proyecto sometidas por la CCJ) se han especificado los objetivos estratégicos y los resultados previstos del apoyo. Para el período 2002-2005 fueron agrupados en las seis categorías listadas en el cuadro 3.2. A partir de 2006 se ha mantenido, a grandes rasgos, esta estructura de

³⁶ BEMO para los tres períodos de proyecto: 7923 (2002-2005), 14453 (2006-2009), 21504 (2010-2013).

³⁷ BEMO para los tres períodos de proyecto: 7923 (2002-2005), 14453 (2006-2009), 21504 (2010-2013).

acción estratégica, con algunas adiciones como, por ejemplo, la atención específica a violencia contra mujeres, derechos de poblaciones indígenas, y derechos de la diversidad sexual (LGTB).

Cuadro 3.2 Objetivos y logros de los proyectos apoyados de la CCJ

Objetivos estratégicos	Logros previstos	Logos realizados
1. Incrementar involucramiento de la comunidad internacional, esp. OACNUDH	Apoyar OACNUDH, ACNUR, gestionar casos con la CIDH, OIT	Estatus consultativo permanente ante de la ONU, participación en redes internacionales de defensa de DDH y DIH, participación en G24
2. Incidir en políticas estatales	Incidir y presionar entes estatales para adoptar legislación, políticas públicas y medidas en pro de los DDHH y en contra de la impunidad, incluso sindicales, reparación de víctimas, y derechos económicos, sociales y culturales (DESC); 2006-2009: Plan de DDHH	Uso de insumos CCJ por congresistas en debates, legislación; cabildeo de legislación
3. Garantías constitucionales para DDHH	Promover decisiones de la Corte Constitucional (CC) y impedir reformas antidemocráticas de la Constitución	Injerencia en sentencias y jurisprudencia de la CC Seguimiento de gran número de casos específicos
4. Sensibilizar a la población	Difusión por informes, articulación con ONG, educación en DDHH; 2006-2009: medios de comunicación	Informes y talleres, incluso para periodistas, organizaciones de base
5. Influir políticas y prácticas de los actores armados	Monitorear comportamiento de los actores armados con respecto a DIH y hacer propuestas	Sin resultados con respecto a los actores armados ilegales
6. Superación del conflicto mediante negociaciones con plena vigencia de los DDHH	Apoyar negociaciones políticas, representación de poblaciones afectadas y respeto de las obligaciones internacionales del Estado en materia de DDHH	Enfoque en seguimiento de la Ley 975 (Justicia y Paz) y otros dispositivos de justicia transicional; incidencia en el tema de la parapolítica

Fuente: informes finales de los proyectos CCJ

La CCJ ha producido con regularidad informes de progreso (semestrales, anuales) y finales en que se han especificado las actividades y resultados. Las actividades han sido tantas que no cabrían los detalles en este informe. En el cuadro 3.2 se calificaron los logros y resultados agregados.³⁸ La Embajada de los Países Bajos siempre aceptó los logros y resultados indicados.

En resumen, se ha notado que el apoyo a la CCJ ha sido consistente y conforme su estatus de ONG de gran prestigio y buena incidencia política y social. La CCJ tiene una actuación visible ante el Congreso, la Corte Constitucional y la OACNUDH. Destaca su actuación en lo que respecta al tema de la constitucionalidad de los DDHH y de los tratados internacionales de DIH y la formulación e implementación de la justicia transicional (especialmente la Ley 975 'Justicia y Paz'). No es posible medir el impacto específico de la gran gama de actividades de análisis y divulgación. En términos de incidencia en el comportamiento de los actores armados ilegales, no ha sido posible obtener resultados.

³⁸ Disponemos de informes finales del proyecto 14453 (2006-2009) y de avance del proyecto 21504 (2010-2013).

La CCJ ha sobresalido por su lucha contra la impunidad y en pro del mejoramiento de la situación de derechos humanos en Colombia y ha influido, entre otros, sobre importantes procesos legislativos relacionados con la desaparición forzosa y la Ley de Administración de Justicia.

La credibilidad de la que goza la CCJ se pone de manifiesto en la adopción de sus recomendaciones en materia de DDHH por parte de la Corte Constitucional; en el hecho de que sus informes y análisis sean de obligada referencia para otras organizaciones de DDHH, se utilicen en los debates en el Congreso y reciban la atención de los medios; y en el acceso a congresistas para la elaboración de proyectos y consultas sobre DDHH. No sobra advertir que el propio hecho de que la CCJ haya sido objeto de persecución y seguimiento y amenazas, como en el caso de la 'Operación Cascabel', es indicativo de que su trabajo en favor de los DDHH ha tocado fibras sensibles.

Sin embargo, algunos de los resultados proyectados pueden trazar metas probablemente inalcanzables o, como mínimo, improbables, al menos en términos de la incidencia de la CCJ. Entre ellos cabe mencionar la expectativa de que se archiven en el Congreso proyectos contrarios a los tratados internacionales en materia de DDHH. Aunque haya logrado resultados en ese sentido, lo exigible sería el emprendimiento de acciones en esa dirección por parte de la CCJ. No obstante, el que un determinado proyecto se archive o no, depende de la correlación de fuerzas partidistas predominante en el Congreso y no de la labor de la CCJ. Lo mismo ocurre con la expectativa de que la CCJ tenga la capacidad de 'Influir en la modificación de la política y de la práctica de los actores armados (agentes estatales, paramilitares, guerrilleros y agentes extranjeros), para que respete el derecho humanitario'. Una vez más, puede esperarse que la CCJ se pronuncie en este sentido, cree claridad sobre las normas y los pronunciamientos de organismos internacionales, exija respeto a las normas del DIH y señale las consecuencias de no hacerlo. Pero la expectativa de que los 'Los grupos combatientes conozcan y respeten el derecho internacional humanitario' resulta excesiva, no solo por la ausencia de 'actividades permanentes al respecto debido a la dinámica del conflicto', como señala la misma CCJ, sino también porque no depende de ella que los actores armados lo hagan.

Un punto importante que caracteriza los proyectos apoyados por la Embajada es que promueven el trabajo de la CCJ a diferentes niveles de actuación y con diferentes sectores: Estado, sociedad civil, organizaciones de base. Ello ha permitido buscar un impacto en el ámbito de las estructuras políticas, por ejemplo, en términos de la independencia de los órganos de poder, especialmente el judicial, y de la capacidad institucional para promover los derechos humanos e identificar y responder a los retos confrontados. También han permitido fortalecer a actores de la sociedad civil involucrados en el trabajo por los DDHH. En este sentido, es muy relevante la socialización del conocimiento relacionado con los DDHH a través del portal de la CCJ, a través de sus publicaciones y mediante el eco que de ellas hacen los medios de comunicación. Asimismo resulta muy importante difundir los esfuerzos realizados en el área de la capacitación de las organizaciones sociales y de DDHH así como sus esfuerzos por promover su articulación en torno a propuestas para el fortalecimiento de los DDHH y el estado social de derecho. El trabajo con organizaciones de base desarrolla capacidad local, fortalece estructuras e influye en procesos en el ámbito local o comunitario.

Finalmente, es importante tener en cuenta el contexto en el que se desarrollen los proyectos. Si bien es cierto que un énfasis en la estrategia puede generar grandes expectativas sobre los proyectos, también lo es que un énfasis exagerado en los proyectos específicos, puede perder de vista los propósitos de las políticas más amplias. En ese sentido, pese a que la situación de DDHH en el país sigue presentando índices elevados de violaciones, no debe descartarse el efecto acumulativo de las actividades de denuncia, acompañamiento y fortalecimiento institucional y de capital social en favor de los DDHH. Aunque resulte mucho más difícil de evaluar a corto plazo, no es aventurado rescatar, más allá de su resultado inmediato, el impacto indirecto acumulado en términos del proceso de

empoderamiento de grupos y, por ende, en las repercusiones en términos de la dinámica de violaciones y la seguridad de la población.

3.3 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

Uno de los focos de atención de la política del Gobierno del Reino de los Países Bajos ha sido el apoyo a los procesos de paz, y especialmente los procesos de DDR para grupos armados al margen de la ley. La CNRR se creó en el marco de la Ley 975 de 2005, 'De Justicia y Paz', como una instancia que, a) garantizaría la participación de las víctimas en la clarificación, la reclamación y el ejercicio de sus derechos; b) recomendaría criterios para la reparación individual, colectiva, simbólica y material de las víctimas por el daño a ellas infligido; c) desarrollaría acciones nacionales de reconciliación y programas para la reparación material; d) propondría un sistema transparente y confiable para recibir peticiones y quejas de las víctimas.

En lo referente a la promoción y la protección de los Derechos Humanos, el trabajo de la CNRR está estrechamente relacionado con diversas formas de acompañamiento a la reclamación de las víctimas, su derecho a la reparación integral y la construcción de escenarios de reconciliación para el país. Se trata de un órgano adscrito al gobierno colombiano, creado específicamente para el cometido de acompañar el proceso de reconciliación en el ámbito del posconflicto y para ser la voz de las víctimas de la violencia política en el país.

La asistencia técnica proporcionada por la Embajada de los Países Bajos facilitó la organización y puesta en marcha de la CNRR, al igual que su fortalecimiento institucional. Esto le ha permitido desarrollar las tareas propias de su mandato, con las limitaciones insalvables impuestas por un contexto extremadamente complejo. La consolidación de la estructura institucional de la CNRR redundó en una facilitación para la ejecución de decisiones estratégicas, sobre todo teniendo en cuenta la fuerza regional que han cobrado los comisionados. Además, se instituyeron mecanismos para acelerar los procedimientos y mejorar los flujos de información entre la Organización Internacional de Migración (OIM) y la CNRR, sobre todo en lo referente a proyectos de cooperación técnica.

Muy importante para la labor independiente de la CNRR ha sido la financiación de tres comisionados, entre los cuales dos mujeres independientes de la sociedad civil (representando organizaciones de víctimas) con los recursos provistos por los Países Bajos. En consecuencia, la percepción que tienen las víctimas sobre la CNRR es más positiva que su percepción sobre la ley de Justicia y Paz, lo cual significa que las víctimas reconocen la labor de la primera, más allá de su insatisfacción con una política de reconciliación que no siempre les beneficia ni les repara.

Un aspecto fundamental de la labor de la CNRR ha sido la articulación entre sus planes y la realidad en los distintos sitios del país. En procesos similares en otros contextos (Guatemala, Perú y Sudáfrica, por ejemplo), la 'regionalización' de la labor de las comisiones de la verdad mediante el establecimiento de sedes en diferentes partes del territorio nacional demostró ser crucial para permitir la participación de los sectores más afectados por la violencia. Ello es igualmente esencial en el contexto colombiano, dado el carácter mayoritariamente rural del conflicto. En este sentido, el acercamiento de la CNRR a las regiones ha permitido una mayor sintonía con las particularidades de las condiciones en los departamentos, mediante consultas sociales y encuentros regionales, y una mayor articulación con los actores y las instituciones públicas locales.

Sin embargo, no cabe duda de que la CNRR ha afrontado serios obstáculos. Por un lado, a consecuencia de la magnitud y las múltiples dimensiones del fenómeno de violencia y victimización en Colombia, las tareas de la CNRR parecen demasiado ambiciosas. La CNRR ha cubierto amplios frentes relacionados con DDR, reconciliación, cultura de paz, memoria, reparación y justicia. Ello se

ha traducido en una ardua labor de acciones que incluyen desde la estructuración de una propuesta de reconciliación, consolidación de alianzas estratégicas, conformación de mesas interinstitucionales, establecimiento de una red de víctimas, hasta tareas de registro, capacitación a víctimas y funcionarios, acompañamiento psicosocial, pedagogía de la reconciliación, acompañamiento a víctimas en versiones libres y diligencias judiciales, etcétera.

Otro reto difícil para la labor de la CNRR ha sido el particular contexto de la reconciliación en Colombia. Paradójicamente, la Ley de Justicia y Paz de 2005 puso en marcha medidas de posconflicto para un proceso inconcluso con las agrupaciones paramilitares (al no incluir a todas sus facciones), al tiempo que continuaba la confrontación con las guerrillas. Esto significa que, aunque institucional y políticamente el 'posconflicto' constituya el contexto de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas sobre reconciliación, la CNRR ha acompañado los diversos procesos en medio de un conflicto activo. Ello ha implicado serios cuestionamientos al proceso de reparación y reconciliación, puesto que al tiempo que se logró 'la paz' con los principales grupos paramilitares, la violencia política y las violaciones de los derechos humanos continuaron. Razones tales como los procesos de despojo de tierras ocurridos antes y después de la firma de los acuerdos, la re-victimización de muchas personas, el rearme de combatientes supuestamente desmovilizados y la transformación en estructuras mafiosas de los grupos armados al margen de la ley, convierte a las víctimas en personas no una, sino múltiples veces vulnerables. Y mientras que la legislación de justicia y paz se veía llena de oportunidades para los victimarios, los procesos de recuperación de derechos y reparación para las víctimas eran lentos y complicados. Los costos de emprender un proceso de reconciliación en medio del conflicto se ven en la dificultad de la implementación de una política justa y de verdadera reparación para las víctimas del conflicto armado y complican la apreciación de los resultados de la aplicación de las políticas de reconciliación.

Pese a lo anterior, es innegable que el trabajo de la CNRR ha arrojado resultados positivos. Pero una vez más, insistimos en reconocer los resultados específicos de los proyectos, sin perder de vista el impacto a largo plazo. Los resultados de los proyectos de 'construcción de paz' se ven con frecuencia opacados por la violencia continuada. Sin embargo, en la medida que la paz gane terreno, su impacto podrá apreciarse en toda su magnitud. Para poner un solo ejemplo, no puede negarse que durante mucho tiempo muchas víctimas no tenían siquiera una comprensión global del fenómeno de victimización y despojo y que ahora, en gran medida como resultado de la labor de la CNRR, organizaciones sociales y de víctimas, al igual que funcionarios públicos en el ámbito local tienen una mayor comprensión de sus patrones y dinámicas. Lo que antes era *vox populi* entre las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, ahora es del dominio público, en buena medida como resultado de los procesos de socialización de estudios que no sufren la estigmatización que antes acompañaba los informes de las ONG de derechos humanos. Por otro lado, los procesos de empoderamiento resultantes del reconocimiento como víctimas, de su conocimiento sobre los instrumentos y mecanismos para exigir justicia, verdad y reparación, y de su organización y capacidad de interlocución con agencias gubernamentales e internacionales ponen a las víctimas en una situación antes inédita.³⁹

El vacío institucional ocurrido tras el proceso de reforma de la política y la institucionalidad de la reconciliación en Colombia deja en el aire la gran incógnita del destino de las víctimas. La CNRR primero se planteó como una división de la nueva ACR; luego, se convirtió en un ente que se dedica a la importantísima labor de recuperación de la memoria y que lucha de manera institucional por seguir siendo la voz de las víctimas. Imperfecto como ha sido el proceso de recuperación, el protagonismo y la garantía de sus derechos, la CNRR y en lo que se convirtió desde finales de 2011 sigue representando un importante ámbito institucional de referencia para las víctimas.

³⁹ Véanse también Lee (2012) para un argumento semejante.

Al resumir los resultados del apoyo holandés a la CNRR, se señala que la Embajada de los Países Bajos, al igual que la de muchos otros donantes, apoyó a la CNRR durante todo el periodo de su existencia (2005-2011). El apoyo tenía como objetivo el buen funcionamiento de la CNRR en términos de su independencia, eficacia y representatividad. Por lo tanto, el apoyo holandés se enfocó en:

- financiar 3 comisionados que representaban las organizaciones de víctimas;
- financiar un coordinador y asesores temáticos;
- financiar 3 sedes regionales en Barranquilla, Cali y Sincelejo y apoyar el registro y acompañamiento de víctimas en las regiones.

Los resultados han sido:⁴⁰

- la participación activa y permanente de los comisionados en las actividades plenarios y temáticas de la CNRR, incluso en temas como el de la restitución de bienes, la reparación colectiva y la articulación con organizaciones de víctimas.
- el seguimiento de DDR y reparación y publicación de informes temáticos.
- el establecimiento de las tres sedes regionales y sus actividades: un gran número de jornadas de atención a víctimas en que se registraron muchas decenas de miles de víctimas postulados a reparación bajo la Ley 975 Justicia y Paz, talleres, y participación en mesas interinstitucionales.

El impacto más amplio de estas actividades es que contribuyeron a incluir el tema de la reparación, verdad histórica, y reconciliación en el debate público; en particular, facilitaron el fortalecimiento de la atención a víctimas dentro de la política del Estado, contribuyendo a la adopción de la Ley de Víctimas en 2011. En segundo lugar, la CNRR registró un gran número de víctimas y facilitó el acercamiento de los víctimas al Estado, especialmente en las regiones periféricas y violentas. La CNRR produjo excelentes estudios de memoria histórica realizados por el equipo del Grupo Memoria Histórica. La CNRR elaboró una conceptualización útil de modalidades de reparación administrativa y colectiva.

Sin embargo, no habría que dejar de señalar varias limitaciones del desempeño de la CNRR. La sinergia entre los comisionados de diferentes sectores podría haber sido mejor. Hubo, entre 2008 y 2012, un estancamiento absoluto de las reparaciones materiales individuales por vía jurídica y un paso lento de la reparación por vía administrativa. Además, se produjo la desactivación abrupta y políticamente poco elegante, al final de 2011, de la CNRR antes de que terminara su mandato. Aunque los detalles no están disponibles, parece que hubo una transferencia poco eficiente de los registros de víctimas a la nueva Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que forma parte del sistema de Acción Social. De hecho, parece que se ha apagado la memoria institucional de la CNRR: su sitio en internet ha sido desactivado y ni siquiera se menciona a la CNRR en los documentos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.⁴¹

3.4 El apoyo a DDR y la ACR

Desde el inicio de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) durante el primer mandato del presidente Uribe, se buscó desmontar los 'grupos armados fuera de la ley' por medio de desmovilizaciones colectivas e individuales.⁴² Las desmovilizaciones colectivas fueron iniciadas con el fin de facilitar la reintegración de las agrupaciones paramilitares, después de establecer pactos con

⁴⁰ Informes finales 13215, 14464, 18791.

⁴¹ Véase, por ejemplo, el *Informe de rendición de cuentas unidad para la atención y reparación integral a las víctimas* (octubre de 2012) en www.unidadvictimas.gov.co.

⁴² Para este párrafo se utilizaron datos publicados por la ODDR (2011a, 2011b, 2011c, 2012a, 2012b). Consultamos también el último informe disponible de la ACR (2013). También hay un informe detallado del proceso de DDR en Colombia con muchos datos sobre la ACR (Derks, Rouw y Briscoe, 2011).

sus líderes. En 2004, el gobierno nacional alcanzó un acuerdo con los paramilitares organizados para su desarme, rehabilitación en la vida social y la garantía de encarcelación breve para los jefes (no los mandos medios) y la suspensión de juicios para los miembros de base, salvo que fueran investigados por crímenes de lesa humanidad. Las desmovilizaciones individuales se produjeron básicamente desde las filas de los frentes guerrilleros, aunque también ocurrieron pequeñas desmovilizaciones desde otros bloques paramilitares que no habían participado directamente en los pactos con el gobierno.

Hasta 2006 el gobierno había desarrollado un programa de reinserción tras una ruta que incluía rendir informes (*debriefing*) por la inteligencia militar y forense, educación básica y una remuneración mensual, denominado el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) e implementado por el Ministerio de Interior y de Justicia. En 2006, el gobierno creó la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). La ACR fue creada para atender el gran volumen de desmovilizados: según los datos oficiales hubo 50.000 desmovilizados en 2009, 52.000 en 2010 y 54.000 en 2012. Algunos analistas comentan que en ciertas oportunidades se desmovilizó dos o tres veces a los mismos grupos armados y que en otros casos fueron desmovilizados grupos de civiles mientras que los paramilitares mantenían su organización y sus armas. Sin embargo, las desmovilizaciones fueron voluminosas y el programa del Ministerio del Interior y Justicia se congestionó. Al inicio del gobierno del presidente Santos, la ACR fue rebautizada Agencia Colombiana para la Reintegración y su director tiene rango de ministro.

De los informes de la ACR se desprende que la agencia atiende a 33.000 personas y sus familiares. Se paga a los desmovilizados un salario mientras se preparan para la vida civil y sigan cursos. También reciben atención psicosocial y cursos para la formación laboral. En los primeros años, la ACR funcionó de manera improvisada: no había un sistema de monitoreo interno, había una abundancia de psicólogas y asistentes sociales sin mayor experiencia, pocos asesores laborales y muy pocos asesores empresariales. La idea era que los desmovilizados obtuvieran en un período relativamente corto un empleo en la economía formal o que se convirtieran en microempresarios con un capital semilla otorgado por el gobierno. A solicitud del gobierno, un grupo de donantes brindó aporte financiero y a veces técnico: USAID, la UE, los Países Bajos (que apoyó el componente psicosocial y a través de la NUFFIC con un asesoramiento educativo-laboral), Japón, España, el PNUD, la GIZ (anteriormente GTZ) alemana y la Embajada de Israel. Este apoyo, sin embargo, se brindó sin un buen inventario previo y en general con poco monitoreo externo.

El apoyo de los Países Bajos se refirió especialmente a asuntos psicosociales (asesoramiento psicológico y social a los desmovilizados y sus familiares). Además, financió un subprograma para fortalecer las competencias de liderazgo de los desmovilizados y miembros de comunidades receptoras. Se efectuó el levantamiento de 10.005 perfiles psicosociales para facilitar una ruta de acompañamiento a la vida civil. Sin embargo, en un informe confidencial entregado al Alto Comisionado Frank Pearl en marzo de 2009 y del cual la Embajada recibió copia, se comentó que la estructura de la ACR era comparable con una pirámide invertida (por el volumen de asesores psicosociales, educadores y asistentes empresariales) y que el estilo gerencial de la ACR asemejaba el manejo de un globo aerostático. En el informe se hicieron una serie de comentarios críticos:

- Después de tres años de funcionamiento, no existen graduados del programa de la ACR.
- No existe una ruta fija o rutas a seguir por categorías para que los participantes se gradúen.
- No existen criterios compartidos de éxito para monitorear o evaluar.
- No existen estadísticas coherentes en cuanto al número de participantes, de desertores y de personas que se vuelven a reinsertar en las filas de las nuevas agrupaciones armadas.
- Las 10.005 fichas con perfiles psicosociales no han sido procesadas y se tienen fuertes indicios de que no podrán ser procesadas nunca por falta de sistematización durante la recolección de datos.

- El flujo de información entre Bogotá y los centros regionales de la ACR es deficiente.
- El flujo de información entre las unidades claves dentro de la ACR es deficiente.
- Hay una desarticulación entre las unidades de la ACR en cuanto a normas, criterios, cobertura y seguimiento.
- La infraestructura física parece la de un hormiguero.

A la hora de entrevistar a un grupo de funcionarios de la ACR durante la misión realizada para este informe, ellos subrayaron que ‘el apoyo de los Países Bajos había sido fundamental para calibrar la estructura interna de la ACR’. Que, en consecuencia, se había decidido, posteriormente, privilegiar la ruta educativo laboral y que se habían resuelto ‘las dificultades administrativas de la unidad psicosocial’. Por lo general, (y como resultado del apoyo educativo laboral) los clientes tomaban cursos a través de la institucionalidad colombiana, especialmente el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Y que, por tanto, se había eliminado en la mayoría de los casos el analfabetismo de los clientes (los desmovilizados). En cuanto a los cursos para los líderes, los funcionarios afirmaron que ante la renuencia de los mandos medios del paramilitarismo (el grupo meta) a vincularse, buscaron a líderes potenciales para capacitarlos. La ACR calcula un lapso de ocho años para que los desmovilizados se reintegren en la economía y la sociedad colombianas. Pensamos que con este punto de vista se corre el riesgo de crear una clase social de ‘desmovilizados profesionales’.

En cuanto al reclutamiento para las nuevas bandas criminales emergentes (las BACRIM), se informó que dichas agrupaciones tienen entre 5.000 y 7.000 efectivos. De los 16.000 ex integrantes de las BACRIM capturados, heridos o dados de baja, se logró averiguar que solo el 11%, en su mayoría jóvenes, pertenecía al segmento de los anteriormente desmovilizados. Se desconoce cuántos de ellos fueron atendidos por la ACR. Al interior de ésta se estima que el 15% de los atendidos está reinsertándose en las filas de las BACRIM. Pero el 50% de los líderes de estas agrupaciones neo-paramilitares proviene de los anteriores mandos medios de los paramilitares desmovilizados que quedaron al margen del proceso de DDR colectivo negociado con los grupos paramilitares.

Estos comentarios críticos sobre la ACR tienen que ser acompañados por otro, a saber, que por lo menos hasta el año 2010, el monitoreo de parte de los donantes no fue sistemático. Las visitas a la ACR hechas por personal de las embajadas (entre ellas la de los Países Bajos) eran escasas y sus representantes regresaban siempre tras haber escuchado charlas de propaganda e haber recibido informes que fueron escritos con aplauso interno.

Los informes enviados por la ACR a la Embajada de los Países Bajos siempre mencionan estadísticas sobre el número de personas visitadas, de participantes en seminarios y de visitas domiciliarias; sin duda constituyen datos interesantes, pero nunca capaces de sustituir los indicadores de éxito o comentarios de fondo sobre, por ejemplo, el desbalance de la estructura interna o los resultados deficientes. Aparentemente los donantes han sido muy generosos para con el instituto que sea como fuera tenía que diseñar e implementar ‘desde cero’ un programa para atender mínimamente a un segmento poblacional de excombatientes que por su magnitud era (y es) potencialmente explosivo. Del único informe de monitoreo conjunto que se encontró en la documentación en la Embajada (una sesión de diálogo entre donantes y altos funcionarios de la ACR) se vislumbra que las reuniones fácilmente derivaban en discusiones sobre generalidades entre los presentes, pero que no alcanzaban a cuestionar las especificidades. Los donantes comentan que ‘el núcleo del problema es la desigualdad profunda... también la cultura es importante...’.

En abril de 2010, la Embajada terminó el programa de apoyo a la ACR. Los autores del ‘documento final’ del 4 de abril de 2010 concluyeron que:

- Por lo complejo del proceso de reintegración (...) [y] (...) por ser una entidad nueva, no se tenía la experiencia necesaria para el manejo de los recursos de cooperación.
- De los 10.005 perfiles realizados se logró vincular laboralmente a 892 personas.

- En cuanto al componente para la convivencia (...) los participantes (...) sumaron un total de 250 personas (...) este número es muy bajo y no produce un impacto significativo.
- Los resultados alcanzados no fueron los esperados.
- Es claro que la ACR no tiene la capacidad institucional ni presupuestal para cumplir con las metas.
- La Embajada apoyó el programa por considerarlo estratégico (...) sin embargo, faltó un mayor análisis sobre las debilidades.

La Embajada de los Países Bajos no tenían una actitud alerta ante las fallas del programa de la ACR, por lo menos hasta que decidieron terminar su apoyo. Los Países Bajos descontinuaron el apoyo a la ACR en el sentido de no renovar, pero no se trataba de cortar el apoyo en curso, lo que explica la demora de un año entre el informe crítico de marzo de 2009 y esta decisión. Este caso ofrece lecciones puntuales sobre la importancia de un monitoreo más estricto de programas sensitivos con riesgos operacionales, políticos y sociales.

3.5 Apoyo a la MAPP/OEA

Antes de analizar el impacto y la relevancia del apoyo de los Países Bajos a la MAPP/OEA, se revisarán el desarrollo, el impacto y la relevancia de esta Misión en general, considerando que las contribuciones holandesas se destinaron al presupuesto general de la misma, sin condicionalidades específicas (*earmarking*) ni para financiar puntualmente actividades particulares.

3.5.1 La MAPP/OEA, su impacto y relevancia

La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA) se estableció en 2004 en virtud de un acuerdo entre la Secretaría General de la OEA y el Gobierno de Colombia. La intención era crear una capacidad de verificación y de facilitación internacional, externa e imparcial al recién iniciado proceso de negociaciones entre, por un lado, el gobierno del presidente Álvaro Uribe y, por el otro, los principales comandantes paramilitares unidos en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Las negociaciones tenían como objetivo, por parte del gobierno colombiano, lograr un proceso de DDR de los grupos paramilitares, como contraparte de la estrategia militar contra la guerrilla, especialmente las FARC. Esta estrategia fue corriente tras el fracaso traumático de las negociaciones entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y las FARC y el compromiso electoral de Uribe de enfrentar a las FARC con 'mano dura'. El gobierno sí se dio cuenta de que la presencia del paramilitarismo, aducida por la guerrilla como una de sus razones para recusar un acuerdo con el gobierno Pastrana, constituyera un gran obstáculo en sí y por la legitimidad de la estrategia militar contrainsurgente del Estado (la llamada Política de Defensa y Seguridad Democrática, véanse sección 1 del presente informe). De igual manera, las AUC ya habían sido señaladas como los mayores violadores de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario por ser los autores de crímenes tales como masacres, desapariciones, secuestros, despojo y robo de tierras, violencia sexual, narcotráfico, etcétera. Las AUC fueron incluidas en las listas de grupos terroristas de la UE y de EE.UU.

Desde el punto de vista del gobierno, la negociación con los jefes paramilitares debería resultar en el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de los bloques paramilitares. Este DDR debería ir acompañado de un proceso de justicia transicional, regulado por la llamada Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005, enmendada por la Corte Constitucional en 2006). Esta ley objetivaba la punición (pero con penas reducidas) de paramilitares culpados de violación del DIH ('crímenes de lesa humanidad').

El mandato inicial otorgado a la MAPP/OEA en 2004 le encargó la verificación y el acompañamiento de las negociaciones entre el gobierno y los jefes paramilitares, del cese de fuego y de las

operaciones de DDR. Sin embargo, se había planteado como un ‘acompañamiento amplio y flexible’ de la política de paz en la cual se incluyera el apoyo a iniciativas locales de resolución de conflictos, de reconciliación y de desarrollo social. La metodología operacional inicial consistía en la presencia de oficiales internacionales y auxiliares colombianos de verificación en el terreno y la facilitación de pequeños proyectos locales. Asimismo, incluía la participación de un equipo técnico para analizar la observación del cese de fuego y el proceso de DDR para, entre otras, informar al Secretario General y al Consejo Permanente de la OEA a través de informes oficiales trimestrales, y incluía diálogo y interlocución por parte de la dirección de la MAPP/OEA con el gobierno colombiano y otras partes de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

Al aprobarse la Ley 975 Justicia y Paz en 2005 y al llegar a la conclusión de la fase colectiva de desmovilizaciones en el curso de 2006, se amplió el mandato al incluir la verificación y facilitación de la reintegración de los desmovilizados, el reclutamiento en nuevas estructuras armadas, y, sobre todo, el proceso de justicia transicional (versiones libres de ‘postulados’⁴³ investigados por crímenes de lesa humanidad, reparación de víctimas, seguridad de operadores del Estado de la justicia transicional y seguridad de grupos y comunidades afectados). En la visión de la propia MAPP/OEA, sus funciones en la fase post-DDR han ido dirigidas eminentemente hacia la seguridad y los derechos de las víctimas.

Como se señalará en el próximo apartado, la financiación de la MAPP/OEA por los Países Bajos fue crucial para la sustentabilidad de la Misión entre 2004 y 2006. A partir de 2006, se ampliaron los recursos para la MAPP/OEA que la permitieron un despliegue más fuerte (pero aún muy reducido) de actividades de verificación y de facilitación en el territorio colombiano. Con la plena entrada en vigor de la Ley Justicia y Paz en 2006 (después de modificaciones decretadas por la Corte Constitucional) y la conclusión de las desmovilizaciones paramilitares colectivas en el mismo año, la MAPP/OEA redirigió sus prioridades hacia la verificación de la reintegración de desmovilizados, la formación de nuevas estructuras armadas, la aplicación de la Ley Justicia y Paz (particularmente las versiones libres de desmovilizados postulantes a penas reducidas) y la atención a víctimas, comunidades y poblaciones en riesgo. Entre 2006 y 2009, se produjo la ampliación y consolidación de la MAPP/OEA sin que se solucionara su problema estructural de falta de recursos.

A finales de 2009, se llevó a cabo una segunda y amplia evaluación externa de la MAPP/OEA.⁴⁴ Los Países Bajos fueron uno de los cuatro países patrocinadores de esta evaluación (junto con Canadá, España y Suecia). El informe llegó a conclusiones positivas sobre la relevancia continuada de la MAPP/OEA, sobre sus informes trimestrales (pertinentes a partir del sexto informe) y sobre su desempeño en el terreno, asumiendo su papel de ‘tercera parte’ neutra, facilitando confianza y enlaces entre las instituciones de la política pública de paz y las víctimas y comunidades afectadas. Conclusiones más críticas se expresaron sobre el carácter amplio y políticamente unilateral del mandato, la persistente precariedad de los recursos financieros y humanos, las dificultades de verificar la integración de desmovilizados y su reclutamiento en nuevas estructuras armadas, la relativa debilidad de los enfoques de género y DDHH en su trabajo, y la necesidad de fortalecer los procedimientos de planeación y metodologías operacionales.

La dirigencia de la MAPP/OEA consideró ‘determinante’ la evaluación de 2009.⁴⁵ En enero de 2010, se renovó su mandato, inicialmente por un año, pero después del cambio de gobierno colombiano en 2010 se extendió por tres años más hasta enero de 2014. Se han cumplido rigurosamente las recomendaciones de la evaluación de 2009: fortalecer la atención a las dimensiones de género en el conflicto y la política de paz y organizar una asesoría permanente para DDHH y un enlace más

⁴³ ‘Postulados’ son aquellos desmovilizados que apelan a ser juzgados bajo la Ley 975.

⁴⁴ Holmberg et al. (2009)

⁴⁵ Entrevista MAPP/OEA julio de 2012.

sistemático con la Oficina de la ONU para DDHH. Además, la MAPP/OEA ha adoptado una metodología de planeación estratégica por resultados y ha logrado la formación de un fondo canasta para mejorar la disponibilidad y el manejo de sus recursos. Se ha logrado aumentar el tamaño de la MAPP/OEA a 14 oficinas regionales y aumentó el presupuesto con 30% entre 2009 y 2012. Desde 2010 se ha fortalecido la profesionalización de la MAPP/OEA. En el transcurso de los últimos años, la MAPP/OEA ha confirmado su papel de interlocutor con el gobierno colombiano, las instituciones públicas y la comunidad internacional (a través de su participación en el G24 y la articulación con la Oficina de DDHH de la ONU).

El cambio de gobierno en 2010 creó nuevas condiciones para las políticas de paz en Colombia. En 2011 se promulgó la Ley 1448, denominada la Ley de Víctimas, que, entre otras disposiciones, objetiva la reparación de víctimas del conflicto por el mecanismo de la restitución de tierras despojadas. El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha solicitado a la MAPP/OEA que asuma la verificación de la restitución de tierras dentro de su mandato renovado hasta 2014. Cuenta la MAPP/OEA con la experiencia en el terreno y la confianza de las comunidades para identificar obstáculos y riesgos para la restitución y para hacer recomendaciones con respecto a las condiciones adecuadas para llevar a cabo al proceso. Al momento de finalizar este informe era prematuro apreciar la validez de esta propuesta.⁴⁶

¿Como se podría resumir y apreciar la efectividad y la relevancia de la MAPP/OEA en el periodo 2004-2012?

- 1) Durante este periodo la presencia y las actividades de la MAPP/OEA lograron un amplio respeto - después de una fase inicial de escepticismo – ante el gobierno, la sociedad civil, comunidades y víctimas y la comunidad internacional.
- 2) La MAPP/OEA logró consolidarse institucional-, financiera- y personalmente al igual que mejoró la sistematización y profesionalización de sus procedimientos de planeación y operativos, a pesar del volumen aún reducido de sus recursos en relación al alcance de sus tareas.
- 3) Superó los riesgos de un mandato que resultó políticamente unilateral y temáticamente amplio al mismo tiempo, a través de diálogo con el gobierno y otros interesados y sensibilidad en el terreno.
- 4) La MAPP/OEA es fuerte en cuanto a su presencia en el terreno y al enlace y la facilitación de confianza con actores locales (instituciones públicas, comunidades, víctimas). Ha evitado la expansión de grandes programas y proyectos del tipo ‘intervención para el desarrollo’, es decir, que nunca ha sido un ‘mega operante’ de programas públicas duplicando o substituyendo al Estado. Más bien, la MAPP/OEA ha logrado colaborar con y apoyar a entidades del Estado o semipúblicas como la Fiscalía, las Defensorías, la Unidad de Consolidación, la CNRR, entre otras. Otra fuerza de la MAPP/OEA ha sido su capacidad de injerencia, de información y de alertar al gobierno colombiano y a la comunidad internacional con respecto a la dinámica y las vulnerabilidades del proceso de DDR, la justicia transicional y la atención a las víctimas. En resumen: la MAPP/OEA ha logrado una buena efectividad con recursos limitados.
- 5) Continúa la permanente discusión con respecto al perfil de la MAPP/OEA: enfocar en el ejercicio de presión interna sobre el gobierno o actuar públicamente denunciando y criticando; la misión ha optado siempre por la primera línea por considerarlo más efectivo y

⁴⁶ Véanse MAPP/OEA Plan Operativo Anual (2012)

más conforme la letra y el espíritu de su mandato. Sin embargo, la MAPP/OEA se ha esforzado por fortalecer la difusión pública y política de sus hallazgos.

- 6) Habrá que considerar cuál sería el plazo de la permanencia útil de la MAPP/OEA en Colombia. Por definición es limitada; el mandato actual expira en enero de 2014. Sin embargo, la dirigencia de la MAPP/OEA no excluye un futuro papel de la misión en procesos de paz (DDR, justicia transicional) para trabajar con otros actores armados en el conflicto colombiano. El mandato es lo suficientemente general como para permitirlo, pero es obvio que dependería de la dinámica y de los resultados de futuros procesos de paz, en especial de las negociaciones entre el Estado y los actores armados. Tras concluir el estudio de campo para esta evaluación (julio de 2012), se iniciaron negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC. No se puede decir en este momento si es posible o probable que la MAPP/OEA tenga un papel en la verificación de un eventual acuerdo entre las partes. No cabe duda de que la experiencia de la MAPP/OEA, construida a lo largo de casi una década en un escenario complejo, significa un capital institucional, técnico y humano importante. Decisiva será la percepción de la deseabilidad política entre las partes en la negociación.

3.5.2 Papel específico de los Países Bajos y su relación con la MAPP

Los Países Bajos y Suecia (este país también brindó apoyo político, apoyo personal y material) resultaron ser cruciales para la continuidad y de cierta forma la sobrevivencia de la MAPP/OEA durante sus primeros dos años de funcionamiento.

Los Países Bajos han sido uno de los países cooperantes que han apoyado fuertemente a la MAPP/OEA desde casi el inicio. El acuerdo entre Colombia y la OEA estipulaba que la MAPP/OEA dependería de ‘contribuciones voluntarias’ procedentes de la comunidad internacional. Durante su primer año, la MAPP/OEA recibió apoyo del propio gobierno colombiano y de EE.UU. Desde diciembre de 2004, los Países Bajos han contribuido con aportes financieros sustanciales y apoyo político. Durante su etapa inicial, la MAPP/OEA se encontró con severas críticas del lado de varios actores colombianos (especialmente la oposición política al gobierno de Uribe y las ONG de derechos humanos) e internacionales (países cooperantes y la ONU). Muchos países cooperantes decidieron no ofrecer apoyo financiero y político por la índole controvertida del proceso con los paramilitares. La ONU no quería apoyar un proceso que no incluyera a todas las partes en el conflicto y que generara dudas con respecto al cumplimiento de los DDHH y DIH.

Después de una evaluación externa comisionada por los Países Bajos y Suecia en 2005, en la que se concluyó que la MAPP/OEA podría desempeñar un papel valioso para la paz en Colombia a pesar de los riesgos inherentes a su mandato y a la precariedad de sus recursos⁴⁷, el número de países cooperantes dispuestos a apoyar a la MAPP/OEA creció y se bajaron considerablemente las controversias entorno a ella.

Sin embargo, los Países Bajos han sido, hasta la fecha, uno de los mayores contribuyentes de la MAPP/OEA, como lo ilustra el cuadro 3.3:

⁴⁷ Véanse Koonings y Nordquist (2005)

Cuadro 3.3 Aportes presupuestados de la cooperación holandesa a la MAPP/OEA, 2004-2014

Periodo	Aportes los Países Bajos (en EUR)	Otros aportes ⁴⁸
1/12/2004-30/9/2005	858.400	Gobiernos de: Colombia, EE.UU., Suecia, Las Bahamas; OIM
1/1/2006-31/12/2006	1.245.000	Liderazgo de los Países Bajos y Suecia; apoyo adicional de: Canadá, Noruega, España, México, Chile, EE.UU.
1/4/2007-23/1/2010	2.753.086	Para el trienio 2007-2010 el BEMO holandés ‘esperaba’ aportes financieros anuales de los siguientes países: <ul style="list-style-type: none"> • EE.UU. (USAID) – USD 2 mln • España – EUR 2 mln • Suecia – EUR 1 mln • Canada – EUR 1 mln Correspondería a 70% del presupuesto de la MAPP/OEA para el periodo 2007-2010. Otros aportes no especificados de Colombia y de los países miembros de la OEA Brasil, Mexico, Chile, Guatemala y las Bahamas, y también de Irlanda, Noruega, Tailandia y Corea del Sur. En realidad, el apoyo de los miembros Latinoamericanos de la OEA ha sido político, no financiero.
1/5/2010-30/4/2011	1.108.250	Otros aportes de: Canadá, España, Alemania, Corea del Sur.
1/5/2011-30/4/2014	4.800.000	Otros aportes de: Canadá, España, Alemania, Suecia, Irlanda, Suiza, EE.UU.
Total periodo	10.764.736	

Fuente: Documentos internos Ministerio de Asuntos Extranjeros de los Países Bajos

Pendiente la información completa sobre los presupuestos y la ejecución financiera de la MAPP/OEA en el periodo 2004-2012, está claro que los Países Bajos siguen siendo uno de los donantes principales de la Misión.

Los Países Bajos han sido un miembro prominente y activo del Grupo de Amigos de la MAPP/OEA en que se articulan las consultaciones entre la Misión y sus donantes sobre el avance del trabajo de la Misión. Ha habido reuniones frecuentes en las que han participado los Embajadores de los países donantes y el jefe de la Misión. Para la Embajada holandesa, acompañar a la MAPP/OEA ha sido un trabajo intensivo e importante en términos políticos. Los Países Bajos han asumido un papel activo en las discusiones sobre la creación de un fondo canasta para la financiación de la MAPP/OEA.⁴⁹ Puede concluirse, por ende, que los Países Bajos han sido y siguen siendo de gran importancia para la MAPP/OEA, papel reconocido ampliamente por las partes involucradas.

3.6 El programa de la Consolidación en la Macarena

En este apartado se valora el apoyo de los Países Bajos a la política de Consolidación y Reconstrucción del Territorio, tal como ha sido desarrollada por el gobierno de Colombia desde 2007. Dicha política encaja en la estrategia de recuperación del control territorial por el Estado legal. En la actualidad existen seis zonas denominadas de ‘consolidación’, todas salvo una forman parte del territorio que se ha recuperado de las FARC. La zona de consolidación de los Montes de María, en la costa caribeña, antes estaba dominada por bloques paramilitares. Antes de analizar los proyectos apoyados por los Países Bajos, se presentan los antecedentes y las líneas generales de la política de consolidación del Estado.

⁴⁸ No se dispone todavía de la información completa sobre el financiamiento de la MAPP/OEA.

⁴⁹ Entrevista (ex-)ASII, La Haya, enero de 2013

3.6.1 La recuperación del territorio

La región de la Macarena consiste en seis municipios en el sur del departamento del Meta, situados en la Serranía de la Macarena, a unos 200 km al suroriente de Bogotá. La Macarena fue una zona estratégica en el conflicto armado durante décadas. Es la región en que, al lado de zonas vecinas en el departamento de Caquetá, nació la organización guerrillera más antigua y grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que dominó esta región desde los años sesenta hasta inicios del nuevo milenio. En los años noventa, la Macarena fue la base estratégica para las acciones ofensivas de las FARC contra la región serrana oriental y la capital Bogotá. La Macarena formó parte de la llamada 'zona de despeje' entre 1999 y 2002: una zona desmilitarizada controlada por las FARC durante los diálogos fracasados con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Cuando dichas negociaciones fracasaron de manera definitiva, el gobierno ordenó la retoma de la zona, que durante los años precedentes había sido usado por las FARC para fortalecerse, reclutar combatientes y expandir las zonas de cultivo de coca. El sucesor de Pastrana, el presidente Álvaro Uribe (2002-2010), priorizó la Macarena dentro de la estrategia militar del Plan Patriota, que tenía como objetivo la recuperación efectiva del control del Estado de las zonas en las que operaban los actores armados extralegales. La Macarena sufrió también la presencia de grupos paramilitares: el Bloque Centauros de las AUC, hasta su desmovilización en 2006, y después, el grupo ERPAC del comandante 'alias Cuchillo'.⁵⁰

La Serranía de la Macarena y sus llanuras conforman una zona de gran valor ecológico y de alto potencial agropecuario. En la zona se han creados tres parques nacionales naturales⁵¹, y las llanuras ofrecen condiciones para la expansión de la agricultura comercial de, entre otras, la palma africana. Su población es, en parte, altamente fluctuante por no decir nómada, debido a las confrontaciones armadas, la dinámica del cultivo de la coca, las fumigaciones aéreas contra este cultivo ilícito así como debido a factores económicos y sociales tales como la vulnerabilidad de la economía campesina, la pobreza y la precariedad del acceso a la tierra. Se estima que la población actual total de los seis municipios es de entre 60.000 y 110.000 habitantes, en su mayoría campesinos.⁵² Las condiciones socioeconómicas para los campesinos son precarias. Está claro, entonces, que la Macarena reviste una gran importancia estratégica, política y simbólica dentro de la política de recuperación de territorio y reconstrucción social del Estado colombiano.

Desde 2003, la Fuerza de Tarea Conjunta Omega ha sido encargada de la ofensiva militar contra las FARC (y en menor grado contra los paramilitares del Bloque Centauros). Rápidamente la Fuerza Pública logró dislocar a las FARC de las cabeceras urbanas de La Macarena; sin embargo, la presencia e influencia guerrilleras continuaban en las veredas rurales y periféricas, por infiltración de milicias y por el despliegue generalizado de minas antipersona. La estrategia contrainsurgente del Estado ha tenido, desde el inicio, un componente antidroga (aspecto dominante del Plan Colombia apoyado por los EE.UU. hasta 2006), considerando la importancia estratégica de la coca y de la cocaína en cuanto recursos financieros de las FARC y en cuanto la estrategia de control de poblaciones rurales.

Durante el primer mandato del gobierno del presidente Uribe, hasta 2006, predominaron la estrategia militar contrainsurgente y las operaciones forzadas contra los cultivos ilícitos (aspersiones aéreas y erradicación forzada). Luego, se manifestó que la consolidación de la seguridad, el pleno control del Estado y la institucionalidad legal requerían una estrategia integral por parte del Estado. Durante el segundo mandato del gobierno Uribe (2006-2010), una nueva aproximación de la estrategia contrainsurgente planteó que la recuperación militar del territorio sin que se estableciera el Estado civil con programas de servicios y desarrollo, no sería efectiva ni sostenible ni legítima. Ya se criticaba la estrategia del gobierno por ser excesivamente militar y por enfocarse demasiado en la

⁵⁰ Duncan y Reyes (2009); FIP (2011)

⁵¹ Los Parques Nacionales Naturales La Macarena, Los Picachos, Tinigua.

⁵² FIP (2011, pp. 4-5)

lucha antidroga, sin atender los aspectos de la reconstrucción civil, la participación y los derechos de ciudadanía.⁵³

3.6.2 Consolidación y ‘acción integral’ en La Macarena

El gobierno del presidente Uribe redefinió su estrategia durante su segundo mandato (2006-2010). La nueva estrategia se denominó Política de Consolidación de la Seguridad Democrática; en esta, el control territorial debería ser acompañado por el fortalecimiento del Estado de Derecho mediante una ‘estrategia de acción integral’. Esta estrategia tenía como objetivo la coordinación de la acción militar y policial con el establecimiento integral del Estado y la introducción de servicios públicos en un marco de vigencia de derechos humanos y constitucionales. Esta doctrina se basó, originalmente, en diversas versiones del pensamiento estratégico sobre la contrainsurgencia que consideran que ganar las ‘mentes y corazones’ (*hearts and minds*) de la población local, es crucial para el éxito y la sustentabilidad de la consolidación.⁵⁴ La Macarena sería la zona más importante para la implementación de esta nueva política de consolidación, por lo que se diseñó el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) que arrancó en 2007.

La estrategia de la consolidación, diseñada para la Macarena y posteriormente aplicada como modelo general en todas las zonas de consolidación, parte de la distinción que se hace entre tres tipos de situaciones que determinan el grado de (in)seguridad y las posibilidades y riesgos de la acción integral. Se ha denominado modelo ‘semáforo’ por definir zonas rojas, amarillas y verdes.

Las zonas rojas representan las zonas de combate, donde los actores armados no estatales (principalmente las FARC) disponen de capacidad bélica organizada y logran presencia o incursiones territoriales. En ellas, el Estado prioriza las intervenciones mediante confrontaciones, controles y seguridad básica, bautizadas de ‘recuperación’. En las zonas amarillas, este control por parte de la Fuerza Pública (militares y policía) está establecido, aunque los actores armados no estatales tienen la capacidad de hacer daño y de ejercer influencia social en las zonas periféricas y rurales, incluso son capaces de mantener los cultivos ilícitos. Las intervenciones estatales se caracterizan por ser de estabilización o de ‘transición’; su objetivo es construir confianza y abrir paso para las instituciones cívicas del Estado. Esta fase incluye proyectos de alta visibilidad y de impacto rápido, respondiendo a necesidades urgentes como la rehabilitación de infraestructura básica, ayuda alimenticia y de semillas para compensar la erradicación manual voluntaria de la coca. Existen evidencias de que a veces estas intervenciones llegan tarde, hecho que no contribuye a que la población fortalezca su confianza en el Estado. Ha habido casos de detenciones de guerrilleros sospechosos o colaboradores que puedan parecer arbitrarias y que subrayen la preponderancia de la acción contrainsurgente.⁵⁵ Las zonas verdes, todavía las más escasas, se consideran zonas consolidadas. Las intervenciones públicas buscan establecer gobernanza, entidades públicas y políticas públicas.⁵⁶ Desde 2007, este modelo no se ha alterado significativamente. En la figura 3.1 se demuestra la versión utilizada en 2012 por la (nueva – véanse abajo) Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

⁵³ Sin mencionar el riesgo de que haya violaciones de los derechos humanos perpetrados por los integrantes de la Fuerza Pública, ni el propósito de la posible convergencia de la campaña contrainsurgente, el nuevo paramilitarismo (“Bacrim”) y captura de tierras (*land grabbing*); véanse Duncan y Reyes (2009). La militarización de la estrategia de recuperación del territorio condujo a una brecha creciente de confianza entre la población local y el Estado, entre otras, por la práctica sistemática de la Fuerza Pública de buscar y aprehender supuestos colaboradores de la guerrilla de entre la población civil (véanse entre otras a FIP, 2011, pp. 11-12; CIP, 2009, p. 17).

⁵⁴ Isacson et al. 2009, pp. 5-7; FIP 2011, p. 21.

⁵⁵ Isacson et al. 2009; Duncan y Reyes 2009.

⁵⁶ Unidad de Consolidación (documentación interna); Isacson et al. 2009, p. 7

Gráfico 3.1 Modelo ‘semáforo’ para la consolidación territorial



Fuente: Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial de la Presidencia de la Republica (versión junio de 2012)

Con este modelo, el gobierno del presidente Uribe usó en su segundo mandato una estructura relativamente nueva a fin de fortalecer la capacidad de acción integral con un perfil más cívico: el Centro para la Coordinación de la Acción Integral (CCAI), creado en 2004 y ubicado en Acción Social, la esfera de la Presidencia de ejecución de las políticas sociales (como los programas *conditional cash transfer* [CCT] Familias en Acción y Familias Guardabosques) y de la absorción de recursos de la cooperación internacional de la Presidencia. Para la región de la Macarena se diseñó el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) que tuvo su inicio en 2007. Como veremos a continuación, los Países Bajos han sido uno de los (pocos) cooperantes internacionales que han apoyado al PCIM. En 2009, el manejo del PCIM fue ubicado en un Centro de Fusión Integral, construido con apoyo de la Embajada de Estados Unidos en el municipio de Vista Hermosa (Meta), uno de los seis municipios que constituyen la región de La Macarena.

Una de las críticas dirigidas a la CCAI y su manejo de la política de consolidación era la preponderancia del sector militar en su forma de llevar la gestión.⁵⁷ Al instalarse el gobierno del presidente Santos, ya existía otra modificación para asegurar, según los entrevistados para este informe y que pertenecen a este sector del gobierno, que la Política de la Consolidación fuera una verdadera ‘política de Estado’ y ya no más una política de gobierno. Además, así se podría garantizar la primacía del mando civil dentro de la Política Nacional de Consolidación e Reconstrucción Territorial (PNCRT). En 2010, se creó entonces la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT). A pesar de la transformación de la consolidación en ‘política del Estado’, no tiene programa ni dispone de recursos propios. La UAECT es un ente coordinador de múltiples organismos del Estado (a los niveles central, departamental y local) y coordina programas financiados por cooperantes.

Desde su inceptión en 2006-2007, la política de consolidación tuvo el apoyo de un número limitado de donantes internacionales. En efecto, el Gobierno de Colombia contaba con recursos sustanciales del *Office of Transition Initiatives* de la USAID (USAID/OTI). El gobierno de los Países Bajos hizo aportaciones de menor cantidad, pero sí fueron importantes. Más recientemente, los gobiernos de Alemania (a través de la GIZ) y España entraron con apoyo puntual para acciones específicas (ordenamiento territorial en el caso de GTZ, desarrollo institucional de la justicia en el caso de España). La Unión Europea apoya los llamados ‘laboratorios de paz’ en diferentes zonas de

⁵⁷ CIP-IPR 2009, pp. 7-8.

consolidación. En términos del volumen total de recursos, entre 2007 y 2012 la mayor parte fue aportado por el Estado colombiano.⁵⁸

A continuación se analizará más en detalle el apoyo holandés. Cabe mencionar aquí que desde la perspectiva de altos funcionarios de la UAECT, la participación de donantes internacionales resulta especialmente importante en la estrategia de transición, es decir, en las zonas amarillas. A decir de los interlocutores para este informe, las razones principales para este punto de vista son la flexibilidad de la aplicación de los recursos procedentes de la cooperación internacional y su capacidad de fomentar programas en situaciones transicionales, donde todavía no se ha establecido plenamente la institucionalidad del Estado. En otras palabras, mientras que la Fuerza Pública lograría condiciones ‘aceptables’ de seguridad territorial, los programas de transición en las ‘zonas amarillas’ buscan arrancar intervenciones tanto socio-económicas como jurídicas e institucionales, abriendo paso para la plena recuperación de la presencia del poder público y la vigencia de los derechos ciudadanos. Así, en la percepción del Estado colombiano, la fase de la transición dentro de la política de consolidación y reconstrucción, está siendo guiada por el concepto de derechos y ciudadanía. La UAECT representa este concepto en el siguiente diagrama (figura 3.2).

Gráfico 3.2 Concepto de consolidación dentro de la PNCRT



Fuente: Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial de la Presidencia de la Republica (versión junio de 2012)

Antes de examinar en detalle los programas apoyados por la cooperación holandesa desde 2007, se revisa una selección de estudios y evaluaciones realizados, que permite hacer un balance confiable de los logros y retrasos de la estrategia de consolidación en la Macarena. Es importante tenerlos en cuenta a fin de apreciar mejor los resultados, el impacto y la relevancia de los programas apoyados por los Países Bajos, véanse el cuadro del Anexo 2.⁵⁹

⁵⁸ FIP (2011, p. 15) menciona “inversiones ejecutadas y en ejecución en los seis municipios y en la región del PCIM sin especificar periodo, rubro o fuente: (en millones de dólares): cooperación internacional 18,3 (10%), gobierno departamental 26,1 (15%), gobierno local 1,6 (1%), gobierno nacional 134,3 (74%). El total mencionado es 180, 3 millones de dólares. CEDE (2011, p. 23, usando datos del DNP) discrimina los gastos por rubro en el año 2009: 89,1% se dedicó a “infraestructura”.

⁵⁹ Los temas en el cuadro Anexo 2 responden a los objetivos y la secuencia del PCIM explicados a los investigadores de la FIP en 2010 por el jefe del PCIM de ese momento. El los mencionó al equipo de la FIP en este orden: “... acción efectiva de la fuerza pública y las autoridades judiciales; (...) erradicación de cultivos ilícitos; acciones de transición, atendiendo las necesidades intermedias de la población; el desarrollo institucional (...); el ordenamiento territorial y derechos de propiedad; (...) infraestructura básica y la

Al mirar los temas destacados en este meta análisis, se registra que no es posible sostener opiniones unívocas sobre la política de la consolidación. Los observadores más críticos tienden a subrayar el carácter exclusivamente militar contrainsurgente de la política, que implica un alto riesgo de desgaste. Los más positivos tienden a subrayar el indiscutible éxito alcanzado al expulsar la guerrilla y al mejorar las condiciones de seguridad. Los informes revisados, no obstante, reflejan que la realidad es mucho más compleja. Hay logros y limitaciones en todas las dimensiones de la política, de tal forma que no se puede hablar de tendencias unidireccionales. En los terrenos de la seguridad y el control territorial por parte del Estado se ha avanzado mucho, aunque todavía quedan zonas rojas y persisten las acciones coercitivas perpetradas por los actores armados no estatales. La incidencia de la victimización (letal) ha disminuido mas no desaparecido. La erradicación de cultivos ilícitos ha progresado de manera muy rápida desde 2007, pero la ayuda humanitaria y el fomento de cultivos legales y de oportunidades de ingreso alternativas no se han podido garantizar de forma general. El panorama socioeconómico sigue precario, en especial para la población que vive en las veredas apartadas, campesinos que dependen de la agricultura familiar. Un aspecto importante del panorama socioeconómico es la titulación de tierras en el ámbito de la agricultura familiar y su integración a políticas de fomento y al mercado. Las condiciones precarias de la infraestructura reproducen la pobreza y inestabilidad de las opciones económicas, pese a la prioridad del tema en las inversiones del PCIM. El fortalecimiento de las instituciones públicas activas en este ámbito constituye uno de los desafíos más grandes a pesar del avance logrado por el PCIM en el sentido de establecer una presencia directa en la zona y de trabajar proactivamente con las autoridades y los actores sociales locales. La debilidad de las instituciones públicas locales se hace en particular evidente en lo referente al desempeño de la policía, la justicia y las autoridades municipales. La confianza en el Estado va en aumento, pero de forma desigual, dependiendo de la visibilidad y efectividad de la acción pública. La gestión de la política de consolidación está siendo reestructurada en el sentido de dar mayor peso a los aspectos civiles, pero en la práctica, la dimensión militar sigue siendo importante.

Concluimos, entonces, que la política de consolidación y reconstrucción territorial se caracteriza por ser un proceso demorado y complicado. No dudamos de la relevancia de reconstruir la presencia legítima del Estado y del fortalecimiento de las economías, del capital social y de la institucionalidad civil local en zonas, que durante décadas solo conocieron el poder y el orden unidimensionales de actores armados, soportados por la economía de la coca. Es un proceso que requiere intervenciones sostenidas y de largo plazo; al mismo tiempo, es importante vigilar bien los riesgos envueltos. El argumento de que en la situación de transición (las zonas amarillas), la participación de la cooperación internacional tiene un valor agregado es interesante. Dicho argumento se basa en el propósito de que la cooperación actúe con rapidez y flexibilidad, que resulta necesario en situaciones en que no existen instituciones públicas establecidas. En el próximo apartado se verá hasta qué punto se cumple este propósito en el caso del apoyo de los Países Bajos.

3.6.3 Los programas apoyados por los Países Bajos

La contribución de los Países Bajos a la consolidación en la Macarena pasó efectivamente por dos etapas que coincidieron con el segundo mandato del presidente Uribe y del actual presidente Santos. Sin embargo, antes del arranque de la consolidación propiamente dicha, los Países Bajos apoyaron un programa social ambiental en el Parque Nacional Natural (PNN) de la Macarena (noviembre 2006-julio 2008). No hay que considerar este proyecto parte del Plan Consolidación, pero sí explica el interés de la cooperación holandesa en esta región. Por esta razón se ha incluido este proyecto en el análisis. Posteriormente, los Países Bajos apoyaron a dos programas, denominados el programa PCIM y el programa UAECT/FUPAD. En el cuadro 3.4 están listados los programas apoyados por los Países Bajos, en su contexto más amplio y cronológico, detallando

conectividad; el desarrollo social; (...) comunicaciones; (...) prevención de reclutamiento.” FIP, 2011, p. 15. En los informes revisados no se encontraron detalles sobre el tema de prevención del reclutamiento.

presupuesto, objetivos básicos, y ente evaluador del programa. En el análisis narrativo se señalarán los logros y limitaciones de los programas.

Cuadro 3.4 Programas de los Países Bajos en La Macarena

Etapa/doctrina	Política gobierno (Entes estatales responsables)	Donantes bilaterales	Programa los Países Bajos (periodo) *Aporte los Países Bajos (en EUR y COP y en % del presupuesto total)	Objetivos directos (estratégicos) *Evaluaciones
PDSD (Uribe 1) 2002-2006	Recuperación y seguridad territorial – principalmente acción militar (Fuerza Pública – Centro de Fusión, Acción Social, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales - UAESPNN)	Estados Unidos los Países Bajos	PNN Macarena (nov. 2006 – julio 2008) *EUR 1.604.294 COP 4.301 millón (25%)	Ordenamiento territorial, recuperación ambiental, fortalecimiento productivo y social, infraestructura, gobernanza, (erradicación de cultivos ilícitos, contrainsurgencia) *UNODC diciembre 2008
PCSD (Uribe 2) 2006-2010	Consolidación integral – acción cívico-militar (Fuerza Pública, CCAI, PCIM)	Estados Unidos los Países Bajos	CCAI/PCIM (agosto 2008-julio 2009/inicio de 2010) ⁶⁰ *EUR 1.500.000 COP 4.286 millón (9%) [USAID 16%, Colombia 75%]	Asistencia alimentaria, seguridad alimentaria, actividades productivas, obras comunitarias (facilitar fase transición – amarillo – y transformación cultivos ilícitos en legales) * Rafael Gomez-R septiembre 2009
Prosperidad Democrática (Santos) 2010-	Consolidación y Reconstrucción Territorial (UAECT)	Estados Unidos los Países Bajos Alemania España Union Europea	FUPAD (noviembre 2010 – octubre 2013) *EUR 3.000.000 COP 8.623 millón 100% ⁶¹	Ordenamiento territorial y titulación, participación ciudadana, institucionalidad, gobernanza y acceso a la justicia, proyectos y cadenas productivos (Reconstrucción

⁶⁰ El compromiso inicial de los Países Bajos fue de 12 meses. Sin embargo, el BEMO para la fase II (FUPAD) menciona apoyo holandés a la fase I hasta “inicios” de 2010 (BEMO Macarena 22136, 2010).

⁶¹ El proyecto operado por FUPAD tiene por definición un total financiamiento de los Países Bajos. Sin embargo, es una pequeña parte de todas las actividades financiadas por Colombia y otros donantes bajo la coordinación de UAECT. No están disponibles los números totales que corresponden al periodo 2010-2013). En términos de volumen, la contribución holandesa es reducida.

				territorial) * FIP
--	--	--	--	-----------------------

Fuente: varios documentos de proyectos, BEMOs y las evaluaciones UNODC (2008), Gomez (2009), y FIP (2011).

El *proyecto PNN Macarena* (2006-2008) encajaba en el apoyo – que se brindaba desde hacía mucho tiempo – que los Países Bajos ofrecían al sector ambiental en Colombia. Los tres parques nacionales de la Macarena ya tenían consagrado su valor ecológico. En 2007, con la llegada del Plan Consolidación y la puesta en marcha del PCIM, el proyecto PNN Macarena poseía para los Países Bajos una lógica ambiental, que se combinaba con el objetivo de facilitar la transformación de la economía cocalera en una economía legal. Antes, los Países Bajos habían apoyado actividades orientadas a la erradicación manual de la coca en la zona.⁶² Los Países Bajos decidieron de modo explícito apoyar el proyecto durante solamente un año, reservándose el derecho de suspender el apoyo en caso de fumigación aérea de los cultivos ilícitos.⁶³ Los objetivos del proyecto PNN Macarena consistían en enfocar en 6.900 familias campesinas a fin de fortalecer su base económica en el marco del reordenamiento territorial y en la recuperación ambiental de las zonas situadas en parques nacionales protegidos. Lo anterior implicaba la reubicación de 1.300 familias, la integración de otras (permaneciendo dentro de áreas protegidas) en el programa de Familias Guardabosques, y transformar otras áreas de ocupación en Zonas de Reserva Campesina.

La evaluación del proyecto, hecha a finales de 2008 por UNODC, observó ciertos logros, pero sobresalieron las dificultades. No se mencionaron las metas cuantitativas establecidas por el plan de proyecto.⁶⁴ Los logros mencionados incluyen, sobre todo, el fortalecimiento de organizaciones comunales, que la población local tenga una imagen positiva de los funcionarios públicos del PCIM y UAESPNN, las capacitaciones prácticas, una mayor conciencia del impacto ambiental negativo de los cultivos ilícitos, algunas obras locales, la mejora de la percepción de seguridad y la seguridad alimenticia de las familias participantes. Las dificultades predominaban en todos los ejes del proyecto: productivo, social, ambiental y administrativo. Por falta de espacio, no se listan todos los aspectos aquí; solamente se mencionan el carácter centralizado del manejo del programa y la poca participación local, la continuación de la fumigación aérea, el carácter teórico de la capacitación, problemas con el abastecimiento de alimentos y semillas, tensiones con la Fuerza Pública, etcétera.⁶⁵ En resumen, este proyecto se topó con muchas dificultades que obstaculizaron tener un impacto positivo, situación que se explica sobre todo por el contexto complicado y el alcance todavía bastante reducido de la acción estatal en la zona.

El *proyecto PCIM* (2008-2009) fue importante desde la perspectiva de la Embajada holandesa para garantizar la continuidad con el proyecto anterior y, sobre todo, para aprovechar los aprendizajes obtenidos en el proyecto anterior, en el sentido de que Acción Social reconociera la importancia de acción integral – parecida, según los Países Bajos, al enfoque 3-D de la reconstrucción territorial apoyada por este mismo país en Afganistán.⁶⁶ Con el PCIM, los Países Bajos empezaron a apoyar de modo explícito lo que sería la fase I del Plan Consolidación. El gobierno colombiano subrayó la importancia de la cooperación internacional, y específicamente la cooperación holandesa en la fase de transición, por la que estaban pasando los municipios de la zona de la Macarena. La cooperación

⁶² BEMO, octubre de 2006. En el documento de proyecto de la Acción Social (2006, p. 3) el objetivo contrainsurgente aparece también.

⁶³ Observación manuscrito en el BEMO de octubre 2006.

⁶⁴ Sin embargo, el informe señala como logro el reasentamiento de diez (!) [de las 1.300 familias previstas en el municipio de Puerto Rico (observese que este logro ocurrió después del primer año del apoyo holandés a un programa plurianual del gobierno colombiano.).

⁶⁵ UNODC (2008).

⁶⁶ BEMO sin fecha, probablemente julio 2008.

internacional tendría un papel clave en la facilitación de la llegada del Estado y en el fortalecimiento de la confianza en la institucionalidad por parte de la población local, dada la flexibilidad de sus recursos y formatos de intervención. El gobierno colombiano coordinó la acción por el PCIM, adscrito al CCAI dentro de Acción Social.⁶⁷ No se consideró conveniente que el PCIM asumiera la administración y operación de los recursos financieros provenientes de los Países Bajos. Por lo tanto, se escogió a la operadora Secretaría del Convenio Andres Bello (SECAB) para esta finalidad.

El objetivo del programa apoyado por los Países Bajos era facilitar la etapa de transición al nivel comunitario por medio de 'planes de transición'. Estos planes, concertados entre la coordinación del PCIM y organizaciones comunales, se enfocaban en asistencia y seguridad alimentaria, actividades productivas, infraestructura y obras locales, seguridad, presencia institucional del Estado, y participación ciudadana.⁶⁸ La Embajada y el gobierno de los Países Bajos motivaron su apoyo alegando la importancia estratégica del fortalecimiento de las dimensiones económicas y cívicas institucionales de la consolidación, especialmente en la etapa de transición. Se destacó la importancia estratégica de la región de la Macarena y las experiencias previas (no siempre exitosas) que habían tenido los Países Bajos con programas anteriores (de medio ambiente) en la zona, lo que facilitaría el aprendizaje acumulativo. Subrayaron los Países Bajos que el proyecto era perfectamente consistente con los objetivos del plan plurianual (MJSP) 2008-2011 y con la nota estratégica del gobierno de los Países Bajos sobre seguridad y desarrollo en estados frágiles.⁶⁹ Otra vez los Países Bajos decidieron comprometerse por el tiempo limitado de un año. Se previeron informes bimestrales de avance por PCIM⁷⁰ y una evaluación externa al final del periodo de 12 meses (agosto 2008-julio 2009).

La evaluación, hecha por el consultor independiente Rafael Gómez, se presentó en septiembre de 2009. De forma general, se concluyó que los objetivos físicos del proyecto se lograron de forma adecuada 'superando las proyecciones y expectativas iniciales.'⁷¹ En términos de los objetivos estratégicos, la evaluación señaló que por medio de los 29 planes de transición con veredas la población está volviendo a confiar en el Estado nacional. Sin embargo, en la evaluación se apuntó al riesgo de la reversibilidad y a la falta de inclusión de las autoridades e instituciones territoriales (tales como los municipios, gobernación del departamento de Meta, CORMacarena) en la estrategia. También se remarcó la necesidad de equilibrar mejor los elementos civiles y militares en la gestión del PCIM. Un hecho particular era la suspensión unilateral por el SECAB del desembolso de 13% de los recursos holandeses.⁷² Se decidió contratar a un nuevo intermediario financiero para activar el segundo desembolso. Gómez destacó la dimensión positiva de la flexibilidad de la aplicación de los recursos de los Países Bajos: '(...) la flexibilidad en la ejecución de los recursos de cooperación permitió el alto nivel de contratación y de desembolsos en 2009. Si estos recursos hubiesen sido parte del presupuesto general de la nación, los trámites de programación presupuestal habrían impedido este desempeño.'⁷³

⁶⁷ CCAI, agosto 2008, abril 2009. La estructura directiva de CCAI incluyó el comando de la Fuerza Tarea Conjunta "OMEGA", coordinadores militares y policiales y la gerencia civil de la consolidación económica, social e institucional.

⁶⁸ CCAI agosto 2008.

⁶⁹ BEMO sin fecha, probablemente julio 2008, p. 2. Véase nota: *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*, noviembre de 2008.

⁷⁰ Consultamos el informe bimestral del PCIM 1 de junio – 31 de julio de 2009, en el que se relataron con pormenores las acciones y logros en los diferentes temas del proyecto.

⁷¹ Gómez (2009, p. 10).

⁷² Ni el informe de Gómez ni la Embajada holandesa sabía dar detalles de este hecho. Gómez habla de "(...) traumatismos en los compromisos adquiridos en las Zonas de Transición atrasando las entregas de insumos y servicios de los proyectos de ciclo corto (...)" (2009, p. 30). Entrevista (ex-)ASII de la Embajada, enero de 2013, La Haya. El convenio de la SECAB era con el gobierno de Colombia, no con la Embajada holandesa.

⁷³ Gómez (2009, p. 31).

El *proyecto FUPAD* (2010-2013) encaja en la reorientación de la Política de Consolidación antes mencionada del gobierno Santos. Para la cooperación holandesa significó la segunda fase de apoyo a la consolidación en la Macarena en que el enfoque se reorienta gradualmente de la etapa de transición a la etapa de consolidación. El proyecto se desarrolla en seis municipios del PCIM (La Macarena, Uribe, Puerto Rico, Mesetas, Vista Hermosa, San Juan de Arama). Los objetivos del proyecto son fortalecer a la consolidación y reconstrucción territorial en tres ejes:⁷⁴

- 1) Ordenamiento territorial, manejo ambiental y titulación de tierras.
- 2) Gobernanza local, organizaciones locales, participación ciudadana y derechos humanos.
- 3) Desarrollo económico de la región.

Para lograrlos, FUPAD diseñó una serie de proyectos específicos y detallados, concertados con las diferentes contrapartes locales y nacionales, y con indicadores específicos y explícitos de los resultados esperados. El proyecto se incluyó en la política del Estado, para ser administrado bajo responsabilidad de UAECT.

Los Países Bajos motivaron su apoyo al proyecto básicamente con los mismos términos con los que lo hicieron para el proyecto anterior de la fase I (PCIM). Las consideraciones adicionales consistían en el cambio de gobierno, que impulsó la inclusión de la Consolidación Territorial como política del Estado y que abrió campo para fortalecer el papel de autoridades descentrales, buscando mayor destaque para el desarrollo económico, participación ciudadana y derechos humanos. La apreciación inicial por parte de los Países Bajos se basaba en la acumulación de experiencias previas y un análisis explícito de los riesgos operativos y políticos del proyecto.⁷⁵

Al momento de hacer la investigación de campo para este informe (julio de 2012), el proyecto ya había concluido su primer año de operación. El primer año fue, como se había previsto, evaluado externamente por la FIP.⁷⁶ FUPAD produjo dos informes sobre los avances en el primer año, en junio de 2011 y febrero de 2012.⁷⁷ Entonces, FUPAD estaba en proceso de asimilar los resultados y recomendaciones de la evaluación por FIP para que el proyecto pudiera ser continuado en la segunda mitad de 2012.⁷⁸ A continuación, se resumen los puntos principales de la evaluación de FIP en el cuadro 3.5. Un relato narrativo detallado y cuantificado no forma parte del propósito del presente informe.

⁷⁴ Véanse el Plan del Proyecto de FUPAD (Diciembre de 2010); BEMO Macarena 22136, 2010.

⁷⁵ BEMO Macarena 22136, 2010, pp. 9-11.

⁷⁶ FIP (20⁷⁶ Gómez (2009, p. 10).

⁷⁶ Ni el informe de Gómez ni la Embajada holandesa sabía los pormenores de este hecho. Gómez habla de "(...) traumatismos en los compromisos adquiridos en las Zonas de Transición atrasando las entregas de insumos y servicios de los proyectos de ciclo corto (...)" (2009, p. 30). Entrevista (ex-)ASII de la Embajada, enero de 2013, La Haya. El convenio de SECAB era con el gobierno de Colombia, no con la Embajada holandesa.

⁷⁶ Gómez (2009, p. 31).

⁷⁶ Véanse Plan del Proyecto de FUPAD (Diciembre de 2010); BEMO Macarena 22136, 2010.

⁷⁶ BEMO Macarena 22136, 2010, pp. 9-11.

11). Se trata de una evaluación muy detallada y estructurada.

⁷⁷ FUPAD (2011; 2012).

⁷⁸ No ha quedado totalmente claro si esto implicó una interrupción real de las actividades del proyecto entre enero y julio de 2012.

Cuadro 3.5 Resultados del primer año del proyecto FUPAD según la evaluación FIP por componentes

Componente ⁷⁹	Subcomponentes	Impacto ⁸⁰
Desarrollo económico		alto
	Cierre fase 1	alto
	Fortalecimiento socio empresarial	alto
	Encadenamiento productivo	alto
Ordenamiento territorial y derechos de propiedad		alto+
	PIMA, POAV, derechos de propiedad	alto
	Reubicación de familias fuera de áreas de conservación	bajo
	Titulación	alto
	EOT	intermedio
Fortalecimiento institucional y comunitario		intermedio
	Derechos humanos	nulo
	Acceso a justicia	nulo
	Catastro para otras rentas municipales	intermedio
	Apoyo a procuraduría agraria	intermedio
	Apoyo a Registraduría	nulo
	Fortalecimiento de las JAC	alto

Fuente: FIP (2011)

Notese un buen desempeño en varios componentes, en particular en lo referente al desarrollo económico y productivo, el manejo territorial y ambiental, la titulación, y el fortalecimiento de las organizaciones de base (Juntas de Acción Comunitaria – JAC). Al mismo tiempo, se aprecia un cumplimiento intermedio en el componente de gobernanza e institucionalidad local, y uno bajo o nulo en los componentes específicos de derechos humanos, acceso a la justicia, registro de electores, y reubicación de familias. Además, FIP evaluó los criterios de oportunidad de la intervención, y la flexibilidad, calidad y eficiencia de su gestión por FUPAD. Esta evaluación arrojó resultados muy positivos, destacando la alta calidad de la gestión de FUPAD en términos de compromiso, credibilidad, eficiencia, transparencia y articulación con otros actores estratégicos (públicos, privados, comunitarios). Resumiendo, cabe señalar que (el primer año del) el proyecto FUPAD es considerado sólido en términos de la calidad de la operador FUPAD y de su gestión y en varios de los componentes del proyecto. Sus debilidades se manifiestan en los aspectos de la política y de la institucionalidad local, el tema de los derechos humanos y en el ámbito del acceso a la justicia. Para estos asuntos menciona FIP limitaciones presupuestales y falta de acción, pero considera favorables las condiciones operativas para fortalecer a estos componentes. Estas debilidades reflejan en parte la precariedad, todavía notable, del Estado de derecho colombiano en la Macarena y la fragilidad de la administración local en la zona. Entre otras recomendaciones, sugiere FIP que se haga una labor más intensiva en estos componentes por su importancia para los objetivos estratégicos de la Política de Consolidación y su relevancia para los objetivos del apoyo de los Países Bajos.⁸¹

⁷⁹ La secuencia de componentes sigue la del informe FIP (2011), que es diferente del Plan de proyecto de FUPAD (2010).

⁸⁰ La evaluación distingue también diferentes impactos, según municipios que se omitieron aquí.

⁸¹ FIP (2011, últimas dos páginas – el documento no tiene paginación). La UAECT respondió formalmente al informe de FIP ('Comentarios', s.d.) reconsiderando algunos temas puntuales. Según FUPAD, la crítica al desempeño nulo en los subcomponentes DDHH y justicia no se justificaría completamente por depender la acción de FUPAD de un diagnóstico a concluirse por USAID/MSD y por FIP considerar solamente los derechos humanos "a la vida" y no en otras dimensiones, como los sociales. Sin embargo, FUPAD se ha beneficiado con

3.6.4 Apreciación estratégica de la política holandesa con respecto a la consolidación en La Macarena

Se concluye esta sección sobre la consolidación en la Macarena con una apreciación general de la relevancia, los logros y las limitaciones de la política de los Países Bajos en apoyar a esta política del Estado colombiano. El apoyo, como se señaló, ha sido tanto política como por medio de una serie de proyectos consecutivos. Es útil tomar en cuenta el contexto de la acción holandesa por la complejidad operativa y administrativa de la estrategia y su alta sensibilidad política.

- 1) Se observa una cierta inconsistencia en, por un lado, la intención de los Países Bajos de brindar apoyo temporal (de un año) a los proyectos (especialmente PNN y PCIM) y, por el otro, la práctica de apoyo casi continuo desde 2006 hasta 2013 (7 años). No se considera negativo, sin embargo, porque la política de consolidación y reconstrucción territorial es de largo plazo y la presencia de cooperantes 'críticos' como han sido los Países Bajos es importante para poder influenciar esta política en sus aspectos civiles, socioeconómicos, políticos y de observación de los DDHH. Hace sentido que el compromiso holandés por apoyar la fase II se extiende por un plazo medio de tres años (2010-2013).
- 2) Se observa una ampliación gradual y lógica de los objetivos de los proyectos apoyados por los Países Bajos, en línea con el MJSP 2008-2011 de apoyar al fortalecimiento del Estado de Derecho y gobernabilidad en todo el territorio colombiano. Esta ampliación acompaña la gradual transformación (aunque sea vulnerable) de la Macarena de zona de transición en zona de consolidación. La ampliación de objetivos refleja la prioridad que otorgan los Países Bajos a las dimensiones civiles, socioeconómicas, políticas y de observación de los DDHH. Se nota que los logros con respecto a los últimos dos componentes todavía son limitados. Su éxito depende del progreso general de la reconstrucción territorial en la zona, especialmente en lo que refiere a las autoridades locales y judiciales.
- 3) Los Países Bajos han desempeñado una labor política permanente ante el gobierno colombiano no solo en lo respectivo al fortalecimiento de la dimensión cívica de la política de consolidación, sino también al pasar su liderazgo a un ente coordinador civil. Los Países Bajos han enfatizado siempre la importancia de incluir a otros ministerios civiles (Educación, Justicia, Transporte, Interior) en la ejecución de la política de consolidación (al lado del papel dominante de la Presidencia y el Ministerio de Defensa). Con este enfoque, los Países Bajos lograron una voz distinta a la posición del otro donante grande, EE.UU., para quien la insistencia en la dimensión civil era menos importante.
- 4) La dinámica de los objetivos y logros de los proyectos holandeses es relevante en el contexto del análisis crítico de la consolidación territorial en la Macarena, reseñado en la sección 3.6.2. Significa que la política de los Países Bajos busca responder a las urgencias señaladas por estos estudios con respecto a la paz, los derechos humanos, la ciudadanía, la gobernanza y el desarrollo. También facilita el diálogo político entre los Países Bajos y Colombia para fomentar la inclusión de estas dimensiones en la política colombiana de consolidación y reconstrucción territorial.
- 5) Se percibe una mejora gradual de los logros y el impacto de los proyectos holandeses, pero los obstáculos y limitaciones son tenaces. Estos obstáculos existen en el ámbito local: la débil conectividad de las comunidades, las perspectivas económicas, el acceso a la justicia y la fragilidad del gobierno civil local. En el ámbito nacional persisten obstáculos en el sentido de la capacidad de acción coordinada y eficiente del Estado colombiano (a pesar del

la evaluación y las recomendaciones incluyéndolas en su plan para el resto del periodo 2012-2013 (entrevista coordinador FUPAD, julio de 2012, Bogotá).

fortalecimiento gradual del diseño institucional de la misma), así como los riesgos de seguridad y la fragilidad de los DDHH.

- 6) Una de las lecciones contundentes es la disposición de la población local de depositar confianza en el Estado y en la legalidad siempre y cuando se garantiza su presencia, su acción efectiva y su accesibilidad y transparencia en condiciones generales de seguridad. La visita de campo a la Macarena que realizamos en julio de 2012 confirma la constatación hecha por muchos observadores y evaluadores de que la presencia y acción real y visible de entes públicos inspira la aceptación y confianza entre las comunidades. Actores públicos locales, tales como un alcalde, un juez y un personero, que fueron entrevistados en la zona confirman su determinación de trabajar en la zona, a la vez que lamentan las precarias condiciones materiales e institucionales en que llevan a cabo su labor.
- 7) La Embajada holandesa ha hecho un monitoreo técnico y político muy intensivo y adecuado. Ha mantenido un acompañamiento permanente por parte del segundo secretario político (ASII) político, inclusive visitas al terreno por diplomáticos holandeses. Ha estado en diálogo con el gobierno colombiano y la entidad encargada de la consolidación (primero CCAI/PCIM, luego UAECT) y con otros donantes de la comunidad internacional que optaron por no meterse en Consolidación. El monitoreo técnico y político se manifiesta en los frecuentes mensajes diplomáticos, los BEMOs de los proyectos, y en una conferencia de expertos realizada al final del año de 2011.
- 8) Con FUPAD, los Países Bajos disponen de un operador competente, con experiencia y estructura, que hace una buena gestión del proyecto. FUPAD maneja una fluida articulación con UAECT a nivel nacional y regional y con organizaciones de base en la zona.
- 9) La ‘armonización’ con otros donantes ha sido limitada: EE.UU. (desde hace tiempo), Alemania, UE, España (más recientemente) han apoyado la consolidación en la Macarena. Hay crítica explícita, y a veces fuerte, de algunos donantes de ideas afines (como Suecia) y la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH de la ONU, por considerar los riesgos demasiado grandes. El Alto Comisionado enfatizó su temor de que el Plan Consolidación no sería otra cosa que la militarización permanente de la zona. La Embajada de los Países Bajos mantiene que sigue apoyando explícitamente el ‘sector civil’ y la gestión civil del programa.

En suma, los Países Bajos son muy conscientes de los riesgos y los ha explicitado en sus decisiones de apoyo y acompañamiento: verificar permanentemente la observación de DDHH por la Fuerza Pública, operar el proyecto por una ONG sólida con experiencia en la zona, monitoreo de la situación de seguridad y DDHH por MAPP/OEA y ONU, diálogo permanente con las ONG de la Plataforma Colombia y participación de IKV Pax Christi en el programa de Conciliadores en Equidad en la zona.

4. La estrategia de transición

En noviembre de 2010, el gobierno de los Países Bajos anunció una nueva política para la cooperación internacional. Un elemento que tuvo gran impacto es la terminación de la cooperación bilateral descentralizada para el desarrollo con países latinoamericanos. No cabe entrar aquí en las razones generales de esta nueva política. En el caso de la cooperación de los Países Bajos con Colombia, el impacto de este cambio es substancial, aunque no tan radical como en otros casos, notablemente el de Guatemala donde no solamente termina el programa de cooperación, sino también se tomó la decisión de cerrar la Embajada a mediados de 2013. Colombia ha sido indicada como 'país de transición', lo que significa que la terminación de la cooperación para el desarrollo podrá mantenerse en ciertas áreas políticamente estratégicas hasta finales de 2014 y que la relación entre los Países Bajos y Colombia estará fundada en una paridad horizontal con enfoque en las relaciones económicas. No significa el cierre de la Embajada, sino la reorientación de sus actividades y consecuente disminución del volumen de sus funcionarios diplomáticos y locales.

Los Países Bajos no son el único país que está disminuyendo su cooperación. En julio de 2012, España anunció un recorte mundial de 60% de su cooperación. Varios países miembros de la UE modificaron su programa en 'Aid plus Trade'. En la entrevista sostenida con la UE, los presentes expresaron su entendimiento del recorte financiero holandés de la cooperación internacional, pero, dada la buena reputación del país en materia de DDHH, mencionaron la posibilidad de que los Países Bajos optaran por la continuación de su aporte a organizaciones e instancias de vigilancia de los DDHH mediante desembolsos del fondo europeo para 'Delegate Cooperation' que la UE reserva para los derechos humanos.⁸² Estas sugerencias específicas aparte, los Países Bajos han reconocido el valor de su trayectoria de cooperación política y de desarrollo con Colombia en las últimas décadas. El continuo desafío de paz y derechos humanos en Colombia sigue siendo un tema crucial para los objetivos de la política exterior holandesa en América Latina que busca paz, estabilidad y DDHH. La consideración del creciente poder económico de Colombia (a pesar de la persistencia de la pobreza y desigualdad) y de la relativa solidez institucional del país facilitan una nueva relación, la cual también encaja con las ambiciones del gobierno colombiano actual de reposicionar a Colombia como actor internacional importante.

Todo lo anterior significa que tejer una estrategia de transición (y no de salida inmediata) hace sentido. La Embajada de los Países Bajos en Bogotá ha elaborado un plan estratégico claro, consistente y explícito para manejar la transición.⁸³ La línea básica de la estrategia es que (1) se reorienta la cooperación con Colombia de los tres pilares actuales a dos (parcialmente) nuevos en el futuro, y (2) que se terminará la cooperación bilateral (ODA) salvo unas pocas actividades consideradas políticamente estratégicas. Los nuevos pilares serán (1) cooperación económica, desarrollo sostenible y responsabilidad social empresarial (RSE), y (2) paz, buen gobierno y derechos humanos. Se nota que el primer nuevo pilar busca una integración y reorientación de los dos pilares de medio ambiente y sector privado. Su enfoque estará puesto en el manejo de agua, comercio sostenible, bioeconomía (biobased, léase agrícola) y cambio climático. El segundo pilar da continuidad al tema existente, pero con un enfoque en el diálogo político y en algunas actividades seleccionadas financiadas por recursos de fondos centrales (entre otras para reconstrucción, estabilidad, derechos humanos). Así se espera mitigar considerablemente el impacto del cambio de la política holandesa.

La transición prevé cuatro modalidades:

- 1) la incorporación más o menos fluida de elementos del programa viejo al nuevo, particularmente en la línea de la cooperación económica;

⁸² El consejero Hoeftens de la UE (jefe de cooperación) mandó sobre esta materia un *aide mémoire*.

⁸³ Exit-strategy Development Cooperation Colombia (s.d.).

- 2) La continuación (en forma más selectiva) de la cooperación y el apoyo a actividades en el ámbito de paz, buen gobierno y derechos humanos;
- 3) El acompañamiento de actividades a ser discontinuadas a través de consultas y acuerdos con otros donantes.
- 4) La terminación natural y responsable de actividades con duración limitada.

Las actividades sujetas al análisis de este informe corresponden a las situaciones 2, 3 y 4. La Embajada prevé tres niveles de acompañamiento (1 alto, 2 intermedio, 3 bajo) basados en su relevancia para la transición, los riesgos políticos, y grado de independencia/sostenibilidad.

La mayor parte de las actividades estarán cerradas al final de 2014. La Embajada indicó que ayudará en buscar otro donante para cinco actividades y que habrá continuación del proyecto FUPAD para la consolidación en la Macarena. En los casos de las ONG de derechos humanos, la Embajada resalta la importancia de continuar el apoyo político por la situación vulnerable de los defensores de DDHH. En general, la estrategia de cierre de estas actividades se parece juiciosa, conforme los principios expuestos en la nota *Exit-strategy*; cabe mencionar, sin embargo, que especialmente las ONG de DDHH enfrentan la reducción más amplia de recursos de donantes oficiales.

La Embajada ha propuesto dar continuación a dos actividades estratégicas: el apoyo institucional a la MAPP/OEA y el proyecto FUPAD para la consolidación en la Macarena. Se valora la relevancia de estas opciones, usando los criterios de la Embajada y el análisis del impacto y relevancia de estas dos actividades. Los criterios de la Embajada son que se trata de actividades clave en las cuales los Países Bajos se han establecido como donante político importante; criterios adicionales de los autores de este informe son la cualidad y relevancia de estas actividades.

No cabe duda de que MAPP/OEA y la Macarena representan proyectos claves. En ambos casos se trata de una problemática esencial de la perspectiva de 'transformación del conflicto', o sea, verificación internacional y facilitación de DDR y justicia transicional en el caso de la MAPP/OEA, y reconstrucción territorial por un Estado legítimo, democrático en el caso de la Macarena. Ambos son importantes para el perfil del Estado colombiano en su ambición de lograr paz y justicia. En ambos casos, los Países Bajos han sido una contraparte desde el inicio, cuyo apoyo político ha sido considerado importantísimo para la orientación y legitimización de sus actividades. En el caso de la MAPP/OEA, el apoyo holandés también fue crucial para la sostenibilidad financiera de la Misión en su etapa inicial. En ambos casos, se trata de intervenciones inicialmente sensibles y controversiales que provocaron amplia resistencia en la comunidad internacional y en la sociedad civil. En el caso de la MAPP/OEA, este perfil ha cambiado substancialmente en el sentido de que la Misión hoy puede ser considerada como un actor sólido e imparcial en el acompañamiento de la justicia transicional. En el caso de la Macarena, los riesgos aún son grandes, pero existe una tendencia de destacarse cada vez más la dimensión civil-institucional de la reconstrucción territorial. Aquí se nota la influencia política de los Países Bajos que se proyecta con base en su involucramiento 'en el terreno'. La calidad y la relevancia de los proyectos holandeses mejoró visiblemente entre 2006 y 2012 y su monitoreo fue intenso y adecuado. Aunque en el caso de la Macarena no hay consenso sobre la deseabilidad de apoyar a la consolidación, ambas actividades apoyan el perfil de los Países Bajos como donante y contraparte político importante, proactivo y a veces innovador con respecto al tema de la paz y derechos humanos en Colombia.

Como observación final sugerimos dos puntos de apreciación acerca de la relevancia de la estrategia de transición de la Embajada de los Países Bajos:

- 1) No puede subestimarse la importancia de la participación política de actores internacionales (bilaterales) como los Países Bajos en los complicados temas de paz y derechos humanos en Colombia. No solamente el gobierno democrático, sino también actores de la oposición

política y de la sociedad civil se benefician y aprecian el compromiso internacional con esta causa. Las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC pueden estar abriendo un nuevo capítulo para esta agenda. Las experiencias internacionales demuestran que dejar aislado un país en conflicto, abandonado a su suerte, no es deseable ni efectivo. Puesto que se trata de un compromiso motivado esencialmente por una lógica política, no necesita la transferencia de grandes volúmenes de dinero. En el caso de la política de la consolidación, el propio gobierno colombiano está en condiciones de financiar la gran mayoría de los gastos de sus propios fondos. En el caso de la MAPP/OEA, el apoyo de donantes es esencial para garantizar su autonomía e imparcialidad.

- 2) Otorgar apoyo político a la paz y los DDHH podría fortalecer la credibilidad de los Países Bajos en su nuevo agenda de cooperación económica. También señalamos la importancia instrumental de lograr la paz y de observar los derechos humanos en sus diferentes dimensiones (cívicas, políticas, socioculturales) para abrir los caminos para cooperación económica sostenible, ya que mucho del potencial económico colombiano depende del aprovechamiento de recursos económicos en zonas nacionales que están aun en conflicto o que cuentan con condiciones de DDHH muy vulnerables. En este sentido hay importantes conexiones entre paz, derechos humanos y responsabilidad social empresarial. Una buena diplomacia económica presupone una diplomacia política de alta calidad.

3) Conclusiones: apreciación general de la política de los Países Bajos

En estas conclusiones resumimos y calificamos la política de cooperación de los Países Bajos con Colombia en materia de DDHH y de paz. Una visión integral sobre la paz exige que las personas alcancen la plena realización de sus derechos, que se conviertan en protagonistas de los mismos y que satisfagan las condiciones mínimas para vivir una vida digna. Dada la urgencia de lograr acuerdos que pongan fin a la confrontación violenta, es necesario señalar que las brechas estructurales de la sociedad colombiana constituyen un obstáculo para la paz y la justicia, amén de que la permanencia de injusticias estructurales debe considerarse como otra cara de la violencia. Inclusive si se acepta la seriedad de los esfuerzos de reparación y restitución, y si la implementación de la Ley 1448 ('Ley de Víctimas') confirma la intención de las agencias estatales de ofrecer alternativas a las víctimas, en el contexto mencionado de violación sistemática de derechos fundamentales, vale preguntarse por la efectividad de la restitución de tierras como manera de reparar el daño causado y si el retorno a sus territorios de origen puede ser una opción para los millones de personas violentamente desplazadas.

Motivación de las políticas y proyectos

La paz y los derechos humanos en Colombia son temas estrechamente vinculados. El conflicto armado que atormenta al país desde los años 60, ha causado ciclos consecutivos de violencia y violaciones de los derechos humanos cometidas por todos los actores armados involucrados (estatales y extralegales). Desde 1991, los sucesivos gobiernos colombianos han buscado lograr acuerdos negociados y procesos políticos de paz, que, sin embargo, solamente han sido parcialmente exitosos. Al implementarse la reforma constitucional de 1991, Colombia se consideró un Estado democrático y social de derecho, lo que significa que la paz y los derechos humanos sean objetivos inseparables en la política oficial. Entonces, existen coincidencias entre los principios y objetivos estratégicos de Colombia y los de los Países Bajos con respecto a este tema crucial para el desarrollo futuro del país latinoamericano y para la seguridad y el bienestar de sus ciudadanas y ciudadanos.

En la práctica, las políticas de paz y derechos humanos en Colombia se topan con muchos obstáculos. En los últimos diez años, el país ha buscado un equilibrio no siempre muy factible entre, por una parte, una estrategia bélica contra la insurgencia y procesos de negociación y DDR con los actores armados (notablemente paramilitares) y, por la otra, un proceso de justicia transicional con víctimas y victimarios. De este modo se motiva la intensificación del apoyo holandés para paz y derechos humanos. La conferencia de Londres en 2003 brindó el marco internacional, que definió el apoyo político y material internacional a la paz y el respeto de los derechos humanos en Colombia. Los documentos estratégicos de la política externa tal como los elaboraron los Países Bajos en 2004 para América Latina, adoptaron estabilidad, justicia, paz y derechos humanos en la región ejes centrales de su política. Esta prioridad se confirmó, aunque quizás con menos énfasis, en las revisiones posteriores de la estrategia holandesa para América Latina en 2009 y 2011.

En los planes plurianuales de la Embajada de los Países Bajos en Colombia entre 2005 y 2011, estos meta objetivos ocuparon de forma gradual el primer lugar en el programa de cooperación y se tradujeron en una política de dos carriles: (1) trabajar por medio de la comunidad internacional en el apoyo político al gobierno colombiano, y (2) apoyar bilateralmente actividades del Estado colombiano y organizaciones y programas puestos en marcha por la sociedad civil.

Este conjunto de estrategias y actividades ha otorgado a los Países Bajos una amplia incidencia en arenas relevantes para paz y derechos humanos. En su calidad de donante y actor político, este país ha obtenido una buena reputación con el mayor número de las partes interesadas (gobierno, sociedad civil nacional e internacional, cooperantes bilaterales y organizaciones multilaterales). En

especial ha adquirido un perfil innovador como donante cuando los Países Bajos tomaron la iniciativa de apoyar política y materialmente a organizaciones e intervenciones que se topaban (MAPP/OEA) o todavía (PCIM) se topan con desconfianza internacional por los riesgos y sensibilidades políticos existentes. El perfil de los Países Bajos encaja bien en los ejes principales de la transformación de conflictos y ha seguido adecuadamente la dinámica del esfuerzo de paz y justicia transicional en Colombia. Entre 2005 y 2008, el enfoque estuvo puesto en el diálogo (internacional) sobre DDHH y procesos de negociación y DDR con paramilitares (proceso concluido) y el ELN (proceso abortado). Entre 2008 y 2011, el enfoque fue, más bien, la justicia transicional y la reconstrucción territorial. Como ejes transversales de sus actividades, los Países Bajos brindaron apoyo a organizaciones civiles en pro de los derechos humanos y alternativas para cultivos ilícitos.

A modo de conclusión cabe señalar que apoyar a la paz y los derechos humanos en Colombia ha sido de gran relevancia para lograr los objetivos de la política externa holandesa. La operacionalización correspondiente en líneas estratégicas y canales de intervención ha sido oportuna y en ocasiones innovadora.

Impacto y relevancia de los proyectos y actividades analizados en el contexto de los objetivos de la política holandesa

Los instrumentos seleccionados también se justifican desde la perspectiva de apoyo integral a la paz y los derechos humanos adoptada por los Países Bajos. Se subraya que con respecto a las organizaciones y políticas del Estado colombiano, el apoyo holandés ha tenido sobre todo un valor político; no fue en primer lugar el volumen de los recursos lo que determinó la relevancia y el impacto. Para las autoridades colombianas, el apoyo de parte de los Países Bajos se valora ante todo como un soporte político. Colombia financia el 90 - 95% de los esfuerzos para la paz, la reintegración de excombatientes y la reincorporación de territorios recuperados con sus propios recursos. Un aporte de los Países Bajos, donde está establecida la Corte Penal Internacional, es bienvenido e interpretado, sobre todo, como una confirmación pública del sendero justo del gobierno colombiano.

Sin embargo, cabe destacar la utilidad del carácter flexible del apoyo holandés al programa de consolidación en La Macarena. En el caso del apoyo a las ONG de derechos humanos y a la MAPP/OEA en sus primeros años, la dimensión financiera ha sido crucial para su sostenibilidad.

Teniendo en cuenta el enfoque general del G24 en lo que respecta al acompañamiento del gobierno colombiano, es indudable la pertinencia y la relevancia de la selección de los programas. Participar sustantivamente en el programa MAPP/OEA (verificación del contexto de Justicia y Paz) se justifica directamente desde el punto de vista del G24 por su compromiso con el apoyo internacional al proceso político de paz. Los Países Bajos y Suecia financiaron desde el inicio el programa (entre otros por que en un momento dado parecía que tal programa no tenía otros donantes que el gobierno y EE.UU.) y tanto la UE como varios otros países miembros se preocuparon. 'La comunidad internacional' quería poder confiar en la independencia del ente verificador. Otros países miembros de la UE siguieron el ejemplo más tarde.⁸⁴ El aporte considerable a la CNRR se justifica directamente por ser ésta la instancia encargada de la reparación de daños, de defender los intereses de las víctimas y la búsqueda de la verdad (mediante un subprograma autónoma de la CNRR, actualmente transferido a la presidencia como el Centro de Memoria Histórica, éste siendo una especie de protocomisión de la verdad y reconciliación). Una consideración adicional en pro del apoyo a la CNRR es su indole 'híbrida' puesto que formalmente es parte del Estado (la Vicepresidencia), pero en la práctica no deja de ser un ente semiautónomo con participación institucionalizada de

⁸⁴ Entre ellos España, que con la contratación del fiscal Baltazar Garzón como asesor fortaleció la imagen del programa. El primer informe (Garzón 2011) es un análisis crítico del contexto político e institucional de Justicia y Paz.

representantes prestigiosos de la sociedad civil y que es presidido por un académico respetado. El apoyo a las ONG de DDHH se justifica también directamente desde la óptica del G24: ofrecer un espacio de diálogo con la sociedad civil y brindar un contrapeso a la institucionalidad del Estado colombiano.

Los programas de apoyo a la ACR y de apoyo a la Consolidación mediante la pacificación cívico militar en la Macarena (el anterior bastión de las FARC) refieren directamente al proceso de la desmovilización, el desarme y la reintegración de los actores armados no estatales y a la reincorporación de territorios recuperados dentro de la institucionalidad nacional. Estas observaciones evidentemente positivas con respecto a la *relevancia ex ante* de los proyectos apoyados por los Países Bajos dados los objetivos de su política, no implican que todas las actividades apoyadas e iniciativas tomadas por los Países Bajos hayan sido igualmente exitosas. Su manifiesta relevancia *ex ante* no garantiza impacto *ex post*. Se han analizado en este estudio cinco actividades (“proyectos”) de cooperación e iniciativas políticas en el marco del G24. En el cuadro 5.1 se resumen en una escala cualitativa/interpretativa los resultados inmediatos, el impacto y la relevancia *ex post* de estos componentes para el proceso nacional.

Cuadro 3.1 *Apreciación de los resultados de las actividades de los Países Bajos*

Actividad	Resultados	Impacto	Relevancia	Grupo cuadro 2.1*
CCJ	alto	alto	alto	A
CNRR	intermedio/alto	intermedio	intermedio	C
DDR por ACR	bajo	bajo	bajo	E
MAPP/OEA	alto	alto	alto	A-E
Consolidación Macarena	intermedio/alto	intermedio	intermedio/alto	B
G24	intermedio/alto	intermedio	intermedio	A

* Con estas categorías se puede reconstruir la relación entre los resultados aquí presentados con los tipos de objetivos de la política holandesa indicados en el cuadro 2.1. Así se confirma la variación de los logros y la efectividad según grupos de objetivos originalmente postulados.

Reseñamos resumidamente el argumento para las cualificaciones.

CCJ - Teniendo en cuenta los objetivos de promoción y protección de los derechos humanos de la política holandesa de cooperación para Colombia, la selección de las organizaciones de DDHH que recibieron el apoyo de la Embajada resulta muy acertada. Éstas claramente tienen experiencia, ventajas comparativas, un buen historial, extensas redes de socios y experticia y capacidad técnica para generar espacio político. La Comisión Colombiana de Juristas es una organización con una amplia trayectoria en el campo de los Derechos Humanos que goza de credibilidad y reconocimiento nacional e internacional y que ha logrado un nivel importante de interlocución con instituciones gubernamentales. En términos de la relevancia de los proyectos apoyados desde 2002, es clara la correspondencia con las necesidades y prioridades identificadas en las políticas. La credibilidad de la CCJ se pone de manifiesto en la adopción de sus recomendaciones en materia de DDHH por parte de la Corte Constitucional; sus informes y análisis son de obligada referencia para otras organizaciones de DDHH, se utilizan en los debates en el Congreso y reciben la atención de los medios así como cuentan con el acceso a congresistas para la elaboración de proyectos y consultas sobre DDHH. Sin embargo, algunos de los resultados ‘esperados’ pueden trazar metas probablemente inalcanzables o, como mínimo, improbables, al menos en términos de la incidencia de la CCJ. Objetivos como el de archivar proyectos de ley contrarios al derecho internacional de DDHH o el de hacer que los actores armados modifiquen sus prácticas en última instancia no depende de la acción de la CCJ. Un punto importante de los proyectos apoyados por la Embajada es que promueva el trabajo de la CCJ en diferentes ámbitos y con diferentes sectores. No es aventurado rescatar, más allá de su resultado

inmediato, el impacto indirecto acumulado en términos del proceso de empoderamiento de grupos y, por ende, en las repercusiones en términos de la dinámica de violaciones y la seguridad de la población.

CNRR - La asistencia técnica proporcionada por la Embajada facilitó la organización y puesta en marcha de la CNRR, al igual que su fortalecimiento institucional. Esto le ha permitido desarrollar las tareas propias de su mandato, con las limitaciones insalvables impuestas por un contexto extremadamente complejo. Muy importante para la labor independiente de la CNRR ha sido la financiación de algunos comisionados con los recursos provistos por los Países Bajos. En consecuencia, la percepción de las víctimas sobre la CNRR es más positiva que su percepción sobre la ley de Justicia y Paz. El acercamiento de la CNRR a las regiones ha permitido una mayor sintonía con las particularidades de las condiciones en los departamentos, mediante consultas sociales, encuentros regionales, y una mayor articulación con actores e instituciones públicas locales. Sin embargo, es indudable que la CNRR ha confrontado serios obstáculos. Por un lado, a consecuencia de la magnitud y de las múltiples dimensiones del fenómeno de violencia y victimización en Colombia, las tareas de la CNRR aparecen como demasiado ambiciosas. Otro reto difícil para la labor de la CNRR ha sido el particular contexto de la reconciliación en Colombia por lo cual la CNRR ha acompañado los diversos procesos de 'paz' y justicia transicional en medio de un conflicto activo. Ello ha implicado serios cuestionamientos al proceso de reparación y reconciliación. Los costos de emprender un proceso de reconciliación en medio del conflicto se ven en la dificultad de la implementación de una política justa y de verdadera reparación para las víctimas del conflicto armado, cuestión que complica la apreciación de los resultados de la aplicación de las políticas de reconciliación. Pese a ello, es innegable que el trabajo de la CNRR ha arrojado resultados positivos. Lo que antes era *vox populi* entre las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales es ahora del dominio público. Los procesos de empoderamiento resultantes de la labor de la CNRR ponen a las víctimas en una situación antes inédita. El vacío institucional ocurrido con la extinción de la CNRR como parte del proceso de reforma de la política y la institucionalidad de la reconciliación en Colombia deja en el aire la gran incógnita por el destino de las víctimas.

DDR por el ACR - Este es un caso claro del manejo de calidad insuficiente por parte del Estado colombiano de un tema que en sí es de crucial importancia para un proceso de postconflicto. En parte por el contexto adverso de la continuación del conflicto (incluso el impacto del narcotráfico), pero en mayor parte debido a las fallas en el diseño y la ejecución de los programas de DDR por la ACR, tras las casi ocho años de reinserción los resultados son muy débiles: exclusión de los mandos medios de los paramilitares, factor decisivo en el 'rearme' y 'Re reclutamiento' en las llamadas BACRIM, pocos resultados concretos en términos de diplomados o egresados de los programas de capacitación y preparación empresarial, impacto invisible de la acción sicosocial, y la posible creación de una categoría de 'desmovilizados profesionales'. A estos comentarios críticos sobre la ACR hay que añadir otro: que por lo menos hasta el año 2010, no hubo monitoreo sistemático de parte de los donantes. Las visitas de personal de las embajadas (entre las cuales de la Embajada de los Países Bajos) eran escasas y sus representantes regresaban siempre tras haber escuchado charlas de propaganda e informes con aplauso interno. En abril de 2010, la Embajada terminó el programa de apoyo a la ACR. Es notable que murió una 'muerte natural': si se tiene en cuenta la debilidad de los resultados y los 'problemas' con esta actividad en el pasado, la Embajada ya no consideraba oportuno renovar el apoyo después de finalizar el periodo del proyecto en 2010 sin demasiado 'consternación'.

MAPP/OEA - El apoyo político y la financiación de la MAPP/OEA por los Países Bajos y Suecia fueron cruciales para la sustentabilidad de la Misión entre 2004 y 2006. Después, la Misión logró una consolidación de su estructura y de su sustento político, y gradualmente fortaleció su enfoque en el acompañamiento de los procesos de justicia transicional. La evaluación externa de la Misión hecha

en 2009 elaboró conclusiones positivas sobre la relevancia continuada de la MAPP/OEA, sobre sus informes trimestrales (pertinentes a partir del sexto informe) y sobre su desempeño en el terreno, asumiendo su papel de ‘tercera parte’ neutra, facilitando confianza y enlaces entre las instituciones de la política pública de paz y las víctimas y comunidades afectadas. Conclusiones más críticas se dirigieron al carácter amplio y políticamente unilateral del mandato, la persistente precariedad de los recursos financieros y humanos, las dificultades de verificar la integración de desmovilizados y su reclutamiento en nuevas estructuras armadas, la relativa debilidad de los enfoques de género y de DDHH en el trabajo, y la necesidad de fortalecer los procedimientos de planeación y metodologías operacionales. Incorporando las recomendaciones de esta evaluación, la MAPP/OEA logró consolidarse y creció en la sistematización y la profesionalización de sus procedimientos de planeación y operativos, a pesar del volumen aún pequeño de sus recursos en relación al alcance de sus tareas. Ha superado los riesgos de un mandato al mismo tiempo políticamente unilateral y temáticamente amplio, a través del diálogo con el gobierno y otros interesados y sensibilidad en el terreno. La MAPP/OEA es fuerte en su presencia en el terreno, y en lo que refiere al enlace y la facilitación de confianza con actores locales (instituciones públicas, comunidades, víctimas). Ha evitado la expansión de grandes programas y proyectos del tipo ‘intervención para el desarrollo’, o sea, nunca ha sido un ‘mega operante’ de programas públicas duplicando o substituyendo al Estado. Sigue la permanente discusión con respecto al perfil de la MAPP/OEA: enfocar en presión interna al gobierno o actuar públicamente denunciando y criticando. La misión ha optado siempre por la primera línea por considerarla más efectiva y más conforme la letra y el espíritu de su mandato. Sin embargo, la MAPP/OEA ha hecho el esfuerzo de fortalecer la diseminación pública y política de sus hallazgos. No es posible decir ahora si es factible o probable que la MAPP/OEA tenga un papel en la verificación de un eventual acuerdo entre el Gobierno de Colombia y las FARC. No cabe duda de que la experiencia de la MAPP/OEA, construida a lo largo de casi una década en un escenario complejo y limitado, significa un capital institucional, técnico y humano importante. Pendiente la información completa sobre los presupuestos y la ejecución financiera de la MAPP/OEA en el periodo 2004-2012, está claro que los Países Bajos siguen siendo uno de los donantes principales de la Misión. Cabe concluir, entonces, que los Países Bajos han sido y siguen siendo de gran importancia para la MAPP/OEA y este papel ha sido reconocido ampliamente por las partes involucradas.

Consolidación en la Macarena - Desde su inceptión en 2006-2007, la política de consolidación tuvo apoyo de un número bastante limitado de donantes internacionales. Desde la perspectiva de Colombia, la participación de donantes internacionales es especialmente importante en la estrategia de transición. Las razones principales son la flexibilidad de la aplicación de recursos de la cooperación internacional y su capacidad de fomentar programas en situaciones transicionales, donde todavía no se ha establecido en pleno la institucionalidad del Estado. Sin embargo, la estrategia de la consolidación siempre ha sido y sigue siendo controversial. No es posible sostener opiniones unidimensionales sobre la misma. Los observadores más críticos suelen subrayar el carácter exclusivo militar contrainsurgente de la política con altos riesgos de desgaste. Los observadores más positivos acostumbran enfocar en el éxito indiscutible obtenido gracias a la expulsión de la guerrilla y la mejora de las condiciones de seguridad. Los informes que se revisaron afirman que la realidad es mucho más compleja. Hay logros y limitaciones en todas las dimensiones de la política. Este contexto es importante para apreciar los resultados y el impacto de los programas apoyados por los Países Bajos en La Macarena. Se observa una ampliación gradual y lógica de los objetivos de los proyectos apoyados por los Países Bajos, en línea con el MJSP 2008-2011 de apoyar al fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad en todo el territorio colombiano. Esto refleja la prioridad que otorgan los Países Bajos a las dimensiones civiles, socioeconómicas, políticas y de observación de los DDHH. La dinámica de los objetivos y logros de los proyectos holandeses es relevante en el contexto de los análisis críticos hechos sobre la consolidación territorial en la Macarena que se han reseñado en este documento. Se observa la mejora gradual de los logros y el impacto de los proyectos holandeses, pero los obstáculos y las limitaciones son tenaces. La

Embajada holandesa ha hecho un monitoreo técnico y político muy intensivo y adecuado. Los Países Bajos disponen de un operador (FUPAD) competente, con experiencia y estructura, que hace una buena gestión del proyecto. La ‘armonización’ con otros donantes ha sido limitada. Donantes con los cuales los Países Bajos cooperan en otras actividades han manifestado fuertes dudas y críticas al programa de consolidación. Los Países Bajos son muy conscientes de los riesgos y los han explicitado en su decisión de apoyo y acompañamiento, son: la verificación permanente de la observación de los DDHH por la Fuerza Pública, dejar el manejo y la implementación del proyecto en manos de una ONG sólida con experiencia en la zona, monitoreo de la situación de seguridad y DDHH por MAPP/OEA y ONU, diálogo permanente con las ONG de la Plataforma Colombia y participación de la ONG holandesa IKV Pax Christi en el programa de Conciliadores en Equidad en la zona. La política de consolidación y reconstrucción territorial es de largo plazo y la presencia de cooperantes ‘críticos’ como han sido los Países Bajos es importante para poderla influenciar en lo que se refiera a los aspectos civiles, socioeconómicos, políticos y de observación de los DDHH.

G24 - El G24 fue importante en su momento. Durante el mandato del presidente Uribe, cuya estrategia cívico militar contaba con un alto contenido ‘militar’ y un porcentaje discutible de ‘civil’, las dimensiones de los DDHH y la justicia eran sus puntos débiles. La actuación del G24 ofreció un cierto contrapeso apropiado y bien considerado. Cabe destacar el desempeño de los Países Bajos durante su (segunda) presidencia del G24 en el segundo semestre de 2010 que coincidió con la inminente implosión del Grupo y con el cambio de gobierno en Colombia. Los Países Bajos lograron dirigir la transición del G24 y redefinir su papel ante el gobierno del presidente Santos, lo que resultó, en diciembre de 2010, en la Declaración Conjunta del Estado colombiano, la sociedad civil y la comunidad internacional sobre una agenda para los derechos humanos. El G24 sigue teniendo, entonces, cierta relevancia para colaborar con Colombia en este tema. Notese que la UE (todavía) no ha sido un vector efectivo para una política concertada de derechos humanos por su débil perfil político y su actuación como donante bilateral en vez de plataforma multilateral.

Reputación de los Países Bajos

En general, los Países Bajos gozan de una buena reputación en cuanto donante confiable, sin agenda doble, como socio y, a veces, ejemplo para otros países donantes, un donante que actúa desinteresadamente y con honestidad. Tanto de parte de la institucionalidad gubernamental colombiana, de parte de la sociedad civil y de parte de la ‘comunidad internacional’ la presencia y el comportamiento de sus funcionarios son explícitamente respetados. En la gran mayoría de las entrevistas realizadas en aras de este informe, se percibió el gran aprecio para el cuerpo diplomático de la Embajada holandesa.

Sobre la selección de algunos de los programas arriba analizados, se detectó una cierta controversia en el seno de la UE, algunos países miembros de la UE, instancias de las Naciones Unidas y países latinoamericanos. El apoyo considerable a la ACR fue originalmente visto con escepticismo por la sociedad civil, sobre todo por el voluminoso financiamiento de actividades ‘psicosociales’ para los victimarios, con el argumento de que las víctimas no recibieron ningún apoyo semejante. Más controversia llegó a generar la participación holandesa en la Macarena. La UE (y una serie de estados miembros) explícitamente no apoya programas de Consolidación: estarían demasiado focalizados en el componente militar en detrimento del componente civil. La UE optó por programas alternativas, los denominados ‘Laboratorios de Paz’. El PNUD y el Alto Comisionado de la ONU para los DDHH manifestaron una crítica más dura: son programas de alto riesgo donde el apoyo a la pacificación cívico militar va en detrimento de la población.⁸⁵ Los países latinoamericanos y los países del ALBA

⁸⁵ La OACNUDH escribió un largo *aide mémoire* con argumentos en contra de la participación después de la (muy abierta) entrevista que la misión tuvo con el Alto Comisionado y cinco expertos de su equipo. Según la Embajada holandesa esta posición no se justificaría porque ignora el avance en materia de fortalecer la acción

enfatan prudentemente que la política de sus gobiernos es de no injerencia en los asuntos internos y que solamente ofrecerían sus buenos oficios al ser explícitamente solicitados por el gobierno colombiano.⁸⁶ Por el otro lado, voceros estadounidenses tipifican la participación holandesa en ambos programas mencionados como ‘heroica’.

La estrategia de transición

En el caso de la cooperación de los Países Bajos con Colombia, el impacto de este cambio es substancial, pero no tan radical como en otros casos. No significa el cierre de la Embajada, sino la reorientación de sus actividades y consecuente disminución del volumen de sus funcionarios diplomáticos y locales. Los Países Bajos han reconocido el valor de su trayectoria de cooperación política y de desarrollo con Colombia en las últimas décadas. La consideración del creciente poder económico de Colombia (a pesar de la persistencia de la pobreza y desigualdad) y de la relativa solidez institucional del país facilitan una nueva relación, la cual también encaja con las ambiciones del gobierno colombiano actual de reposicionar a Colombia como actor internacional importante. Significa que tejer una estrategia de transición (y no de salida inmediata) tenga sentido. La Embajada de los Países Bajos en Bogotá ha elaborado un plan estratégico claro, consistente y explícito para manejar la transición. Uno de los dos pilares de la nueva política dará continuación al tema ‘paz y derechos humanos’ pero con un enfoque en el diálogo político y en algunas actividades seleccionadas financiadas por recursos de fondos centrales (para reconstrucción, estabilidad, derechos humanos). Así se espera mitigar considerablemente el impacto del cambio de la política holandesa. De los proyectos que serán terminados, algunos corren el riesgo de discontinuidad y en especial las ONG de DDHH son vulnerables. Los Países Bajos han anunciado la continuidad de su apoyo político a estas organizaciones y asistencia en la búsqueda de financiamiento alternativo pero todavía no hay claridad al respecto.

La Embajada ha propuesto dar continuidad a dos actividades estratégicas: al apoyo institucional a la MAPP/OEA y al proyecto FUPAD para la consolidación en la Macarena. No cabe duda de que MAPP/OEA y la Macarena son proyectos claves. En ambos casos se trata de una problemática esencial de la perspectiva de ‘transformación del conflicto’. Ambas son importantes para el perfil del Estado colombiano en su ambición de lograr paz y justicia. En ambos casos, los Países Bajos han sido una contraparte de la primera hora, cuyo apoyo político se ha considerado importantísimo para la orientación y legitimización de sus actividades. En el caso de la MAPP/OEA, el apoyo holandés también fue crucial para la sostenibilidad financiera de la Misión en su etapa inicial. En ambos casos se trata de intervenciones inicialmente sensibles y controversiales, que provocaron amplia resistencia en la comunidad internacional y en la sociedad civil. En el caso de la MAPP/OEA, este perfil ha cambiado substancialmente en el sentido de que la Misión hoy puede ser considerada un actor sólido e imparcial en el acompañamiento de la justicia transicional. En el caso de la Macarena, los riesgos aún son grandes, pero hay una tendencia de destacarse cada vez más la dimensión civil-institucional de la reconstrucción territorial. Aquí se nota la influencia política de los Países Bajos, que se proyecta a partir de su involucramiento ‘en el terreno’. La calidad y la relevancia de los proyectos holandeses mejoraron visiblemente entre 2006 y 2012 y su monitoreo fue intenso y adecuado. Aunque en el caso de la Macarena no existe consenso sobre la deseabilidad de apoyar a la consolidación, ambas actividades apoyan el perfil de los Países Bajos como donante e contraparte político importante, proactivo y a veces innovador con respecto al tema de la paz y los derechos humanos en Colombia.

y la dirigencia civil de la consolidación (en la Macarena), logrado en parte por la instancia política de los Países Bajos al respecto.

⁸⁶ Algunos representantes opinaron que “navegamos sin ser auspiciados por los EE.UU. y seguimos nuestro propio criterio”.

No puede subestimarse la importancia de la participación política de actores internacionales (bilaterales) como los Países Bajos en los complicados temas de paz y derechos humanos en Colombia. No solamente el gobierno democrático, sino también actores de la oposición política y de la sociedad civil se han beneficiado y aprecian el compromiso internacional con esta causa. Las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC pueden estar abriendo un nuevo capítulo en esta agenda. Dado que se trata de un compromiso motivado esencialmente por una lógica política, no supone la transferencia de grandes volúmenes de dinero. En el caso de la política de la consolidación, el propio gobierno colombiano está en condiciones de cargar con la gran mayoría de los gastos de sus propios fondos. En el caso de la MAPP/OEA, el apoyo de donantes resulta esencial para garantizar su autonomía e imparcialidad. La presencia activa de los Países Bajos con respecto a la paz y los derechos humanos en Colombia facilitará su peso y credibilidad en su nuevo agenda de cooperación económica, sin mencionar la importancia instrumental de lograr la paz y de que se observen los derechos humanos en sus diferentes dimensiones (cívica, política, sociocultural) para abrir los caminos para cooperación económica sostenible, ya que mucho del potencial colombiano depende de aprovechar recursos económicos en zonas nacionales aun en conflicto o con condiciones de DDHH muy vulnerables.

Apreciaciones finales

Con el arranque de las negociaciones entre el gobierno de Colombia y las FARC, el escenario de la nueva paz posible amerita la corrección de los errores del pasado y el rediseño institucional que garantice a las víctimas una voz en sus procesos y la recuperación plena de sus derechos. La política de reconciliación en Colombia hará más necesario que nunca que se persista en el trabajo por los Derechos Humanos; así mismo es evidente que son indispensables las instancias que garanticen las reclamaciones de las víctimas y las garantías de no repetición de hechos violentos. El contexto futuro del país hace pensar en que no será una tarea fácil. Por un lado, existe una política de restitución de tierras y de reparación que no acaba de completarse y que supone, inclusive, un riesgo para los y las reclamantes; por el otro, es necesario comprender que en el nuevo escenario de la paz posible las reclamaciones de las víctimas de la violencia sociopolítica seguirán a la orden del día. De allí la importancia de esta labor, cualquiera que sea el marco institucional en el que su acción vaya a desarrollarse. La inconclusa paz de la anterior administración y el escenario de la negociación que viene supondrán un delicado examen de las tensiones entre lo que significa la firma de los acuerdos de paz y la construcción de paz. Esta tensión evidencia la necesidad de un apoyo continuado a la defensa de los Derechos humanos y al acompañamiento a las víctimas y los reclamantes en el contexto de la legislación sobre víctimas en Colombia.

Los Países Bajos han podido jugar un papel importante y positivo en este escenario. Han logrado, en su conjunto de políticas para apoyar la paz y los derechos humanos en Colombia, una combinación balanceada, innovadora y bastante completa de líneas claves y canales de acción desde la perspectiva de las estrategias postconflicto. Los Países Bajos no se contentaron con evitar las áreas difíciles en el (post) conflicto colombiano, sino que estuvieron dispuestos a correr riesgos operacionales y especialmente políticos en algunos de los programas apoyados (DDR, consolidación territorial e – inicialmente – la verificación internacional por la MAPP/OEA). Los Países Bajos han logrado un papel activo con buena aceptación dentro del espectro de los protagonistas colombianos, tanto gubernamentales como civiles e internacionales. Por esta razón, han podido ejercer cierta influencia política en temas importantes tales como el diálogo sobre DDHH, el componente civil de la consolidación territorial y la reparación de las víctimas. Los proyectos y programas apoyados, aunque no siempre plenamente efectivos, han contribuido a fortalecer la idea de que la paz y los derechos humanos constituyen una agenda urgente para el gobierno, el Estado y la sociedad colombianos y que el involucramiento de la comunidad internacional tiene valor adicional y aprecio por las contrapartes nacionales.

6. Bibliografía

- ACR (Agencia Colombiana para la Reintegración) 2013. Principales Avances del Proceso de Reintegración en Colombia, agosto 2010-enero 2013. Bogotá: ACR (http://www.reintegracion.gov.co/Reintegracion/centro_de_documentacion/Paginas/default.aspx; consultado febrero de 2013).
- Amnesty International 2011. *Informe anual 2011. El estado de los Derechos Humanos en el mundo: Los Derechos Humanos en Colombia*. Londres: Amnesty International (<http://www.amnesty.org/es/region/colombia/report-2011>).
- Ávila Martínez, Ariel Fernando y Luis Eduardo Celis 2008. 'ELN: el camino hacia la resistencia pasiva', *Arcanos* 11(14), pp. 24-39.
- Beleidsnotitie 2004. *Verre Buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns Amerika en de Cariben*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (Vergaderjaar 2003-2004, nr. 29653, juni 2004).
- Beleidsnotitie – actualisering 2009. *Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns Amerika en de Cariben*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (Vergaderjaar 2008-2009, nr. 29653, februari 2009).
- Borda Guzmán, Sandra 2011. 'Cambios y continuidad en seguridad y defensa en Colombia durante 2010: ¿hacia un esquema de transición entre la seguridad democrática de Uribe y la prosperidad democrática de Santos?', en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (coordinadores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 89 – 113.
- Bula Escobar, Germán, Frans van Haaren, Jan Plantinga y Natalia Román Echeverri 2007. *Espacios diplomáticos en Colombia*. Experiencias y desafíos del proceso Londres – Cartagena. Bogotá: CMI y CSC.
- Caballero R., César, María V. Garcia y Sara Vélez C. 2011. *Pobreza y desigualdad. Un balance de la información disponible*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), junio.
- CCAI (Centro de Coordinación de Ascción Integral) 2008. Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Programa de Apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos. Bogotá: Presidencia República de Colombia.
- CCAI (Centro de Coordinación de Ascción Integral) 2009. Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Bogotá: Presidencia República de Colombia.
- CCJ 2011. *Tiempos de sequía. Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2002 – 2009*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- CNRR 2011. *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, área de DDR*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, agosto.

Derks, Maria, Hans Rouw e Ivan Briscoe 2011. *A Community Dilemma: DDR and the Changing Face of Violence in Colombia*. La Haya: Conflict Research Unit, Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael' e IKV Pax Christi, julio.

DeShazo, Peter, Phillip McLean, Johanna Mendelson Forman 2009. *Colombia's Plan de Consolidación Integral de la Macarena - An Assessment*. Washington DC: CSIS.

Duncan, Gustavo 2006. *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta & Fundación Seguridad y Democracia.

Duncan, Gustavo y Alejandro Reyes 2009. *Policy Paper: Plan de Consolidación de la Macarena*. Bogotá: documento preparado por encargo de la Embajada de Holanda.

ENS 2010. *Informe Nacional de trabajo decente 2009. Condiciones laborales de hombres, mujeres, niñez, juventud y libertades sindicales en Colombia*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, octubre.

ENS 2011. *Vida digna, trabajo decente. Línea base para diez indicadores sobre trabajo decente y fortalecimiento de las organizaciones sindicales*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, febrero.

FESCOL 2011. *Seminario Sociedad, Estado y Fuerza Pública*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.

FIP 2011a. Plan de Consolidación Integral en la Macarena. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (Septiembre de 2011).

FIP 2011b. Evaluación Proyecto de Apoyo a la región de la Macarena – Fase II. FUPAD-Embajada del Reino de los Países Bajos. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (23 de Diciembre de 2011).

Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, con Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Nial Kelleher, Pedro Olinto y Emanuel Skoufias 2009. [*Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*](#). Washington: World Bank Publications.

FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo) 2011. Informe de avance del proyecto de apoyo a la región de la Macarena. Bogotá: FUPAD (Junio de 2011).

FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo) 2012. Informe de avance del proyecto de apoyo a la región de la Macarena. Periodo Junio-Diciembre de 2011. Bogotá: FUPAD (Febrero de 2012).

Garzón, Baltazar (coordinador) 2011. *Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional en Colombia*. Bogotá: Mapp –OEA.

Gomez, Rafael 2009. Plan de Consolidación Integral de la Macarena. Informe final de evaluación. Bogotá: Informe por encargo de la Embajada de Holanda (Septiembre de 2009).

Holmberg, Björn et al. 2009. Evaluación Externa de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz – MAPP/OEA. Informe de Evaluación. Bogotá: SIPU/CERAC/Swedepeace.

HRW 2010. *Paramilitaries' Heirs. The New Face of Violence in Colombia*. Nueva York: Human Rights Watch (1-56432-594-6).

INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (OCTUBRE 2012). Bogotá: Acción Social (en www.unidadvictimas.gov.co , consultado Febrero de 2013).

Isacson, Adam y Abigail Poe 2009. *After Plan Colombia. Evaluating “Integrated Action,” the next phase of U.S. assistance.* Washington: CIP (Center for International Policy).

Koonings, Kees y Kjell-Ake Nordström 2005. *Proceso de Paz, cese de fuego, desarme, desmovilización y reintegración –CDDR- paramilitar y (apoyo internacional a la) Misión de Paz de la OEA – MAPP/OEA- en Colombia.* Bogotá: Embajada de los Países Bajos y Embajada de Suecia.

Koonings, Kees y Maria José Ospina Fadul 2010. *Colombia Context Analysis.* Utrecht: Universidad de Utrecht para el CNV.

Kruijt, Dirk 2011. *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina.* La Haya: Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

Kruijt, Dirk y Roddy Brett 2011. *Evaluación del aporte sindical de la FNV a Colombia y el Programa País Colombia (2007 – 2011).* Utrecht: Universidad de Utrecht para el CNV, septiembre.

Kruijt, Dirk y Kees Koonings 2007. *Stability Assessment Colombia.* La Haya: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ - Conflict Research Unit, septiembre.

Lee, Chris (2012) The FARC and the Colombian Left : Time for a Political Solution? *Latin American Perspectives* 39(1), pp. 28-42.

López Hernández, Claudia (coordinadora) 2010. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano.* Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris y Random House Mondadori.

Mathieu, Hans y Catalina Niño Guarnizo (eds.) 2011. *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011.* Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, octubre.

Medina Gallego, Carlos 2009. *FARC – EP y el ELN. Una historia política comparada, 1958 - 2006.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Medina Gallego, Carlos 2011. *Las estadísticas de la guerra.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 2011 (manuscrito, 15 de enero).

Mejía, Daniel, María José Uribe, Ana María Ibáñez 2011. *An Evaluation of the Macarena Integral Consolidation Plan (PCIM).* Bogotá: CEDE (Universidad de los Andes/Facultad de Economía).
aanpassen.

ODDR 2011a. *Desvinculaciones y desmovilizaciones en Colombia y Nariño (2002 – 2010).* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, febrero.

ODDR 2011b. *Desmovilización, desvinculación y reintegración de mujeres en Colombia (2002 – 2011).* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, mayo.

ODDR 2011c. *Salidas individuales de integrantes de las Autodefensas (2003 – 2007)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, septiembre.

ODDR 2012a. *Estructuras de Autodefensas y Proceso de Paz en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, febrero.

ODDR 2012b. *Salidas de integrantes de organizaciones guerrilleras 2002 – 2011*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, abril.

Rangel, Alfredo, ed. 2005. *El Poder Paramilitar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

RESDAL 2010. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe – Edición de 2010*. Buenos Aires: Red de Seguridad y de Defensa de América Latina.

Romero, Mauricio 2003. *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI & Planeta

Thoumi, Francisco E. 'Organized Crime and Democratic Government in Colombia', en Francisco E. Thoumi et al. *The Impact or Organised Crime on Democratic Governance in Latin America*. Berlín: Friedrich Ebert Stiftung – Department for Latin America and the Caribbean, 2010, pp. 4 – 12.

Ugarriza J.E y L. Mesías 2009. *Dilemas de la integración de ex-combatientes en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional.

UNDP (PNUD) 2010. *Crecimiento de mercados inclusivos. Estrategias Empresariales para la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia.

UNDP (PNUD) 2011. *Razones para la esperanza. Colombia rural*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) 2008. Resumen Ejecutivo de la Evaluación del Proyecto Macarena. Bogotá: UNODC Colombia (Diciembre de 2008).

USAID 2009. Lessons Learned/Confirmed from the Plan de Consolidación la Macarena (PCIM). (http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/index.html)

USAID 2011. USAID/OTI's Integrated Governance Response Program in Colombia – A Final Evaluation. Washington DC: USAID.

Vargas Velásquez, Alejo 2010. *Las fuerzas Armadas colombianas y el conflicto colombiano: Antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carrera Editores and Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

Anexo 1 - Entrevistas y Reuniones Estudio Colombia (julio de 2012 – enero de 2013)

Entrevistas en Colombia

Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia

Marion Kappeyne van de Copello (Embajadora)

Philip Bastiaenen (Primer secretario)

Bastiènne Karel (Segundo secretario – hasta junio de 2012)

Adriana Ortiz Serrano (Experta responsable de los programas de buen gobierno, derechos humanos, paz y género)

Jan Plantinga (ex-primer secretario de la Embajada y experto/asesor para G24 y medio ambiente)

Estado y gobierno de Colombia

Álvaro Balcázar (Gerente - Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Rafael Antonio Colón Torres (Director Programa Cultivos Ilícitos – PCI; Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Diego Márquez (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Carolina Vásquez (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Carlos Avila (Coordinador regional Meta - Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Paola Gaviria (Gerente - Unidad para la Atención y la Reparación a las Víctimas; Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Joshua Mitrotti Ventura (Director de reintegración - Agencia Colombiana para la Reintegración) y cinco otros funcionarios de la ACR en reunión de grupo

Mariana Escobar Arango (Subdirectora - Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Catalina Martinez (Jefe de evaluación - Departamento de la Prosperidad Social de la Presidencia de la Republica)

Gloria Marin (Oficina de Paz de la Gobernación del Departamento del Meta)

Herminso Cardenas (Alcalde municipal La Macarena)

S.n. (Juez municipal La Macarena)

Eunice Ramirez Yacuma (Personera municipal La Macarena)

Organizaciones multilaterales

Lluís Castellar Maymo (ONU/PNUD Área de paz)

María Paulina García (Analista de coordinación de la ONU y asistente personal del representante residente Bruno Mora)

Todd Howland (Representante - Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

Maria Cristina Ramírez (Coordinadora de la unidad de planeación, monitoreo y evaluación - Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

Margarita Uprimny (Coordinadora de promoción y protección de los Derechos Humanos - Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

Adriana de la Espriella (Oficial programa de lucha contra la impunidad - Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

Auro Fraser (Coordinador del programa de reformas en el sector de seguridad - Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

Sonia Fonseca (Asistente del representante - Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

Marcelo Álvarez (Jefe de Misión - Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP/OEA)

Rikard Nordgren (Subjefe de Misión - Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP/OEA)

Annika Karlsson (Coordinadora de relaciones externas de la MAPP/OEA; entre 2005 – 2011 secretaria técnica de la G24 en la Oficina de ONU/PNUD)

Embajadas y delegaciones bilaterales en Bogotá

Gunnar Scheider (Primer secretario y Jefe de cooperación - Embajada de Alemania)

Joao Ernesto Christofolo (Jefe de Cooperación - Embajada de Brasil)

Darren Rogers (Primer secretario y Jefe de cooperación – Embajada de Canada)

Diana Muñoz Jiménez (Oficial de desarrollo – Embajada de Canada)

Ian McKinley (Segundo secretario para asuntos políticos – Embajada de Canada)

Saskia van Battum (Segundo secretario para asuntos políticos – Embajada de Canada)

Juan Munevar (Oficial sección política – Embajada de Canada)

Ivo Hoefkens (Consejero y Jefe de cooperación - Delegación de la Comisión Europea)

Carlo Natale (Consejero político y de prensa - Delegación de la Comisión Europea)

Frank Porte (Primer secretario - Delegación de la Comisión Europea)

Pablo Barbará Gómez (Consejero político - Embajada de España)

Stephania Romero Vecino (Oficial de la sección política - Embajada de España)

David Cano (Programa Consolidación – USAID, EE.UU.)

Miguel Reabold (Programa Consolidación – USAID, EE.UU.)

Edgar Munoz (Oficina de Programas - USAID, EE.UU.)

Florencia Salazar Adame (Embajadora – Embajada de México) y cuatro funcionarios de la Embajada

Ian Gill (Segundo Secretario - Embajada del Reino Unido)

Emma Nilenfors (Primer secretario y Coordinadora de la cooperación - Embajada de Suecia) y asesores

Pierre-Yves Morier (Primer secretario encargado para asuntos de paz y derechos humanos – Embajada de Suiza)

Robinson Zapata F. (Segundo secretario – Embajada de Venezuela)

ONG y sociedad civil colombianas

(Comisión Colombiana de Juristas)

(Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación)

Doña Josefina (Lider de AGRAPAM, asociación de productores en el municipio de La Macarena)

ONG internacionales

Alfonso García Calderon (Director Desarrollo Alternativo – Fundación Panamericana para el Desarrollo/FUPAD [operador del programa de consolidación en la Macarena de los Países Bajos])

Entrevistas en los Países Bajos

Gobierno del Reino de los Países Bajos

Laurent Umans (Experto político, sección América Latina y el Caribe, Dirección del Hemisferio Occidental, Ministerio de Asuntos Extranjeros de los Países Bajos)

Eduardo Pizarro Leongomez (Embajador – Embajada de Colombia y expresidente de la CNRR [encuentros en margen de diversos eventos])

Anexo 2 - Resumen de logros y limitaciones más importantes del PCIM según estudios y evaluaciones seleccionadas

Tema	Logros	Limitaciones	Recomendaciones
Control territorial del Estado	Expansión de las zonas verdes y amarillas en cabeceras y zonas rurales; enflaquecimiento de la capacidad militar de las FARC (DeShazo et al. 2009; FIP 2011) Crece el número de deserciones de la guerrilla (Mejía et al. 2011)	Continua presencia cubierta de la guerrilla (milicianos) y – crecientemente - de BACRIM (Duncan & Reyes 2009; USAID 2011) Despliegue de la Policía Nacional es muy lenta (USAID 2009; USAID 2011) Partes substanciales de las veredas rurales siguen zona roja con acciones letales por las FARC (Isacson et al. 2009)	Presencia permanente de la Fuerza Pública es clave (USAID 2009)
Protección y seguridad física	Baja la violencia letal (confrontaciones armadas, tasa de homicidios); crece el número de secuestrados liberados (ISACSON ET AL. 2011); denuncia de fosa común en la Macarena (muy probablemente) falsa (FIP 2011, pp. 13-14) Baja el volumen de desplazamiento forzado (Mejía et al. 2011)	Amenazas a personas por la insurgencia; denuncias de agresión y violación por parte de la fuerza pública (FIP 2011) Riesgo de confrontaciones, reclutamiento (de menores) y minas antipersona en las zonas rojas (Isacson et al. 2009) Desplazamiento forzado continua más alta que el promedio nacional	
Cultivos ilícitos	Queda substancial (con ca. 80%) del superficie de cultivos y de la resiembra (Mejía et al. 2011; FIP 2011) Disposición para erradicación voluntaria si condiciones son favorables; Fuerza Pública verifica erradicación como condición para incentivos (USAID 2009)	Incremento de la delincuencia común; demora en fomentar cultivos/ingresos alternativos provocan hostilidad (USAID 2009) Impacto negativo de la queda de ingresos de cultivos ilícitos para las economías locales (Duncan y Reyes 2009)	Erradicación tiene que ser seguida por oportunidades económicas pero también contener sanciones (USAID 2009) Ofrecer alternativas económicas antes que empieza la erradicación (Mejía et al. 2011)
Infraestructura básica y conectividad	Crecimiento visible de la oferta en cabeceras urbanas (FIP 2011) Trabajo eficiente en construcción de carreteras por el programa Colombia Responde (USAID 2011)	Precaria o ausente en las zonas rurales (todos informes)	
Capacidades socio-económicas inmediatas y estructurales, incluso títulos	Buen impacto de la asistencia humanitaria y transferencias	Usurpación de títulos por grandes terratenientes y jefes de BACRIM; reciclaje	Favorecer títulos de propiedad familiar con apoyo estatal y

de tierra	<p>monetarias (CCT) (DeShazo et al. 2009) y crédito y proyectos productivos por el programa Progreso (USAID 2011)</p> <p>Expansión de cultivos legales (Mejía et al. 2011)</p> <p>Titulación de tierras baldías para pequeños agricultores familiares ha comenzado (Mejía et al. 2011)</p> <p>Buen potencial para la agricultura comercial (DeShazo et al.)</p>	<p>de la frontera agrícola sin acumulación de valor por los campesinos; crecimiento del desplazamiento a los núcleos urbanos (Duncan y Reyes 2009)</p> <p>Titulación de minifundistas poco avanzada y complicada por los Parques Nacionales (Isacson et al. 2009; DeShazo et al. 2009; Duncan y Reyes 2009; USAID 2011)</p> <p>Diminución de la participación de pequeños agricultores en crédito rural (Mejía et al. 2011)</p>	<p>integración al mercado en un 'contrato de ciudadanía' (Duncan y Reyes 2009)</p> <p>Dar prioridad a la titulación y crédito para minifundistas (Mejía et al. 2011)</p>
Gobernanza, institucionalidad y justicia	<p>Presencia del Estado avanza, pero todavía no es irreversible (USAID 2011)</p> <p>PCIM incorpora a autoridades y organizaciones locales (FIP 2011); aumentó presencia de la policía y casas de Justicia en la zona (Duncan y Reyes 2009)</p>	<p>Presencia del Estado avanza pero todavía no es irreversible (USAID 2011)</p> <p>Nula experiencia en las comunidades con políticas públicas del Estado; poca confianza en autoridades locales (USAID 2009)</p> <p>Debilidad de instituciones locales (DeShazo et al. 2009)</p> <p>Cultura de exclusión y desprotección política del campesinado (Duncan y Reyes 2009)</p> <p>Sistema judicial débil (USAID 2011)</p>	<p>Respuesta civil fuerte crucial para sostener logros de seguridad (USAID 2009)</p>
Participación ciudadana	<p>Existen numerosas organizaciones comunitarias de base (USAID 2009)</p> <p>Comunidades consultados para la asistencia rápida y inversiones (USAID 2011)</p>	<p>Guerrilla sigue con capacidad de influenciar a organizaciones comunales (FIP 2011)</p> <p>Capital social es vulnerable (USAID 2011)</p>	<p>Apoyar y capacitar a liderazgos comunales que aceptan trabajar con el Estado (USAID 2011)</p>
Confianza pública	<p>Todas las actividades del PCIM aparecen como política pública (y no programas de cooperantes) (varios informes)</p> <p>Buen perfil y visibilidad de PCIM con algunas sectores (USAID 2011)</p> <p>Mejóro la relación entre las comunidades y la</p>	<p>Baja confianza en la Policía Nacional (DeShazo et al. 2009; FIP 2011)</p> <p>Falta de confianza general en la efectividad y sustentabilidad de la acción pública (todos los informes)</p>	<p>Fomentar una cultura de legalidad y ciudadanía (Duncan y Reyes 2009)</p>

	Fuerza Pública (USAID 2009)		
Coherencia y carácter civil	PCIM tiene presencia proactiva en el terreno (DeShazo et al. 2009)	Idea original de consolidación tiene lógica militar contrainsurgente; preponderancia militar en la gestión del CCAI (Isacson et al. 2009). PCIM carece de peso político y administrativo para asegurar adherencia de entes nacionales; acción estatal es poco flexible y ágil (USAID 2009) Pocas contribuciones (financieras) por parte del sector privado (USAID 2011)	Acelerar el papel de instituciones civiles con mayor flexibilidad (Mejía et al. 2011) Participación concertada de entes públicos nacionales es esencial (USAID 2009) Descentralizar la gestión de la consolidación al departamento y los municipios (Duncan y Reyes 2009)

Fuente: compilado con base en los informes de Isacson et al. (2009), USAID (2009), DeShazo et al. (2009), Duncan y Reyes (2009), CEDE (Mejía et al. 2011), USAID (2011), FIP (2011)⁸⁷

⁸⁷ Isacson et al. (2009) es un texto de índole periodista y activista. USAID (2009) se refiere a dos textos internos (memos), parcialmente igual, listando lecciones aprendidas sin explicitación empírica. El texto de Duncan y Reyes (2009) ofrece sobre todo una conceptualización de los diferentes aspectos de la consolidación en que, de forma implícita, apreciaciones empíricas sobre el impacto de PCIM son utilizadas. Los demás informes son evaluaciones formales. DeShazo et al. (2009) y USAID (2011) enfocan en el apoyo norteamericano, mientras el estudio de CEDE (Mejía et al. 2011) y FIP (2011) ofrecen estudios de resultados más generales. USAID (2011) revisa el apoyo norteamericano en todas las zonas de consolidación; sin embargo, la Macarena ha sido la zona focal.