

Estrategia de la cooperación para el desarrollo con

Colombia

enero 2009 – diciembre 2013



REGERINGSKANSLIET

Government Offices
of Sweden

ESTRATEGIA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CON COLOMBIA, 2009-2013

Resumen.....	2
1 Primera parte: Objetivos y orientación de la cooperación	3
1.1 <i>Objetivos generales</i>	3
1.2 <i>Orientación y volumen</i>	4
1.2.1 <i>Áreas de Cooperación</i>	4
1.2.2 <i>Formas de cooperación</i>	6
1.2.3 <i>Temas de Diálogo</i>	7
1.2.4 <i>Presupuesto</i>	7
1.3 <i>Implementación</i>	7
1.3.1 <i>Colaboración con otros donantes, incluidos los actores multilaterales</i>	9
1.3.2 <i>Coherencia, armonización y coordinación</i>	9
1.4 <i>Seguimiento</i>	10
2 Segunda parte: Datos generales	10
2.1 <i>Breve análisis de país</i>	10
2.2 <i>Breve evaluación de los resultados</i>	13
2.3 <i>Breve análisis del papel de otros donantes en el país, los actores multilaterales y la Comisión Europea</i>	15
2.4 <i>Breve análisis del papel de Suecia en el país</i>	17
2.4.1 <i>Observaciones sobre las decisiones políticas de Suecia y de la Unión Europea</i>	17
2.4.2 <i>Coherencia para el desarrollo</i>	18
2.4.3 <i>Otras relaciones de Suecia con Colombia</i>	19
2.4.4 <i>Ventajas comparativas de Suecia en Colombia</i>	19
2.5 <i>Consideraciones sobre el objetivo y la orientación de la cooperación en el futuro</i>	20

Resumen

El objetivo principal de la cooperación sueca para el desarrollo en Colombia es que los más pobres mejoren sus condiciones de vida y el país logre una paz sostenible con amplia participación social.

A partir de las experiencias obtenidas en la anterior estrategia de cooperación (2003-2008), del análisis de la cooperación para el desarrollo que han puesto en marcha otros donantes, así como de una evaluación sobre las ventajas comparativas de Suecia, se han identificado los siguientes ámbitos de cooperación:

- 1) Paz y Seguridad,
- 2) Derechos Humanos y Gobernabilidad Democrática.

Con el fin de lograr una mayor eficacia de la cooperación sueca, se hace necesario construir un portafolio concentrado de contribuciones. En este contexto, son temas estratégicos para el diálogo: a) la necesidad de un proceso de paz negociado con amplia participación social. b) La necesidad de salvaguardar la igualdad de género y el respeto por los derechos humanos, c) La necesidad de reducir la exclusión política, económica y social de los colombianos marginados.

El conflicto armado interno del país constituye el punto de partida para la cooperación sueca para el desarrollo. A pesar de la falta de confianza entre los actores de relevancia para el conflicto, Suecia considera que una solución negociada es el único camino hacia una paz sostenible, la reconciliación y el desarrollo. Para lograr lo anterior se requiere una fuerte voluntad de paz y procesos que garanticen la verdad, la justicia y la reparación. Las experiencias de la cooperación para el desarrollo muestran que el trabajo por la paz, los derechos humanos y la democracia, así como la combinación de la cooperación y el diálogo político han dado buenos resultados. Los amplios contactos de Suecia en el país y su rol de constructor de puentes han sido importantes para lograr la influencia que se ha ejercido hasta el momento. A través de esta estrategia, la cooperación sueca podrá fortalecer las capacidades del país para combatir las causas y los efectos del conflicto armado interno.

El monto de la cooperación sueca para el desarrollo en Colombia ascenderá a unos 140 millones de coronas suecas anuales para el período 2009-2010 y deberá aumentar a unos 155 millones de coronas anuales para el período 2011 - 2013.

1 Primera parte: Objetivos y orientación de la cooperación

1.1 *Objetivos generales*

Esta estrategia rige la cooperación sueca para el desarrollo en Colombia y se fundamenta en la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Política de Desarrollo Global de Suecia, la Declaración de París, los Principios de la OCDE/CAD para el Compromiso internacional en Estados Frágiles y Situaciones de Fragilidad, el Código de Conducta de la UE sobre la División del Trabajo y la Complementariedad, así como en las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales sobre Colombia, entre otros documentos.

El objetivo de la Política de Desarrollo Global es contribuir a un desarrollo mundial justo y sostenible; el objetivo general de la política sueca de cooperación para el desarrollo es contribuir a crear las condiciones necesarias para que los pobres puedan mejorar sus condiciones de vida. En 2007 se decidió que la cooperación bilateral para el desarrollo con Colombia continuaría debido a la situación de conflicto del país.

A largo plazo, la cooperación sueca con Colombia busca lograr que los pobres mejoren sus condiciones de vida y se logre una paz sostenible con una amplia participación social.

Colombia no tiene una Estrategia para la Reducción de la Pobreza, ERP, pero cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo y una Estrategia para la Cooperación Internacional, ECI. La orientación de la cooperación sueca para el desarrollo en Colombia coincide en gran medida con la tercera área priorizada por la ECI: Reconciliación y Gobernabilidad.

Con base en las experiencias obtenidas durante la anterior estrategia de cooperación, del análisis de la cooperación para el desarrollo de otros donantes y de la evaluación de las ventajas comparativas de Suecia, se han identificado dos sectores relevantes para contribuir al objetivo general:

- 1) Paz y Seguridad,
- 2) Derechos Humanos y Gobernabilidad Democrática.

La cooperación para el desarrollo debe basarse en un enfoque de derechos - es decir aplicar la perspectiva de derechos a todos sus ámbitos de acción-, y guiarse por la prioridad del desarrollo de los más pobres. En la práctica esto implica que la cooperación para el desarrollo debe incluir cuatro principios: la no discriminación, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Las prioridades temáticas, derechos humanos y democracia, igualdad de género y el papel de la mujer en el desarrollo, deben ser incluidas en todas las contribuciones. En este contexto se

deberán tener en consideración la Resolución 1325 de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad y la Resolución 1820 sobre violencia sexual contra civiles en los conflictos. Otras prioridades temáticas como el medio ambiente y los problemas climáticos también deberán ser consideradas e integradas donde sea relevante, pero no serán campos de enfoque especial en la estrategia debido a la necesidad de concentrar los esfuerzos.

Otros aspectos importantes que deberán ser tomados en cuenta al implementar la estrategia son la sensibilidad al conflicto, los derechos de las víctimas, los derechos de los niños (conforme a la Resolución 1612 de la ONU sobre niños en conflictos armados).

Para garantizar la eficacia de la cooperación sueca para el desarrollo y la aplicación de la Declaración de París, se ha decidido concentrar el portafolio de contribuciones en programas de mayor envergadura y reducir en por lo menos una tercera parte el portafolio. Así mismo, el desarrollo del portafolio se orientará por objetivos concretos en la planificación anual de actividades y el informe anual de resultados.

Los siguientes son los temas identificados como particularmente estratégicos para el diálogo:

- a) la necesidad de un proceso de paz negociado con amplia participación social.
- b) La necesidad de salvaguardar la igualdad de género y el respeto por los derechos humanos
- c) La necesidad de reducir la exclusión política, económica y social de los colombianos marginados.

1.2 Orientación y volumen

1.2.1 Áreas de Cooperación

La cooperación sueca se enfocará en las contribuciones que creen incentivos para una solución negociada -son parcialmente a corto plazo-, así como en contribuciones para el logro de una paz sostenible –incluyendo contribuciones a largo plazo, orientadas a eliminar las causas y los efectos del conflicto y la violencia, y a crear instituciones para la paz y el fortalecimiento de la democracia-.

En **paz y seguridad** el resultado a obtener es: *Se ha logrado una solución negociada del conflicto armado interno a través de un proceso de amplia participación social.*

Suecia fomentará el diálogo entre los actores de relevancia para el conflicto, dado el caso que las partes involucradas así lo deseen. La cooperación para el desarrollo reforzará el diálogo y la capacidad de construcción de paz por parte de las organizaciones que tengan la posibilidad de contribuir positivamente al proceso.

Para aportar a la paz sostenible la cooperación para el desarrollo también deberá contribuir a la observación y verificación de los eventuales procesos de desmovilización y de los acuerdos de paz, así como a la integración de programas regionales humanitarios, de construcción de paz y reconciliación.

En **derechos humanos, democracia y gobernabilidad** el resultado a obtener es: *Los derechos humanos son respetados en un contexto caracterizado por la gobernabilidad democrática y el acatamiento de los principios del Estado de Derecho.*

El apoyo se deberá focalizar en las personas y poblaciones especialmente afectadas por el conflicto (incluidos defensores de derechos humanos, desplazados, mujeres, niños, poblaciones indígenas y afro-colombianas) y se deberá aplicar un enfoque diferencial para poder enfrentar las necesidades y los derechos específicos de cada grupo. La estrategia de cooperación prevé dejar un margen especial para la protección de la población desplazada lo cual deberá incluir además la necesidad de fortalecer las labores de prevención.

La cooperación para el desarrollo deberá trabajar de manera amplia para lograr que las instituciones públicas defiendan y respeten los derechos humanos y el derecho internacional humanitario e incrementen sus esfuerzos en favor de la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y una mejor distribución de recursos.

La cooperación para el desarrollo también deberá promover una democracia más representativa y participativa, y fortalecerá las iniciativas en favor del derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. En estos procesos se dará especial atención a la representación de las mujeres y su acceso a la justicia.

Se apoyarán los esfuerzos para mejorar el control civil sobre las instituciones militares con el fin de fortalecer la gobernabilidad y los derechos humanos y preparar a Colombia para una situación de post-conflicto.

1.2.2 Formas de cooperación

Las formas de cooperación y la selección de las contrapartes se determinarán balanceando dos aspectos: el primero, la necesidad de adaptarse a la coyuntura y al contexto del conflicto en el marco de los objetivos de la estrategia y de sus ámbitos de acción. El segundo aspecto es la perspectiva de construcción de capacidades necesarias para una paz y un desarrollo sostenibles. De igual modo, la cooperación sueca para el desarrollo deberá ser eficaz y orientarse al logro de resultados.

La mayor parte de la cooperación seguirá siendo canalizada a través de organizaciones multilaterales y de la sociedad civil.

El apoyo programático tendrá lugar cuando se considere posible y eficaz. No se prevé un apoyo presupuestario en el período de esta estrategia. La cooperación sueca para el desarrollo en Colombia tampoco tendrá una focalización geográfica en regiones específicas del país. Sin embargo, al evaluar las actividades, se tomará en consideración la eventual necesidad de responder a diversas necesidades en los diferentes niveles (central, regional y local).

Colombia enfrenta una crisis humanitaria con más de tres millones de desplazados, la mayoría de los cuales son mujeres y niños. La cooperación humanitaria se rige por la Política del Gobierno para la Cooperación Humanitaria (Skr2004/05:52) y por la Estrategia adoptada por el Gobierno para la Cooperación Humanitaria de Asdi (Resolución UD2007/47656/SP del 19&12-2007). El principal objetivo de la cooperación humanitaria es salvar vidas, aliviar el sufrimiento y salvaguardar la dignidad humana en situaciones directamente relacionadas con desastres. La cooperación se rige por las necesidades de las personas en situación de emergencia y se basa en los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad.

1.2.3 Temas de Diálogo

Para reforzar la cooperación financiera y técnica y alcanzar los resultados esperados se han identificado una serie de temas de diálogo:

Temas de Diálogo

a) La necesidad de un proceso de paz negociado con una amplia participación social.

b) La necesidad de salvaguardar la igualdad de género y el respeto por los Derechos Humanos: la relevancia del respeto por los DDHH como puntos de partida para una paz y un desarrollo sostenibles. Se enfatizará en el papel de la mujer.

c) La necesidad de contribuir a reducir la exclusión política, económica y social de los colombianos marginados.

Socio Principal

Las instituciones estatales y el Gobierno (nivel nacional y regional), la sociedad civil (incluyendo al sector privado y a los medios de comunicación), así como a los actores de relevancia para el conflicto.

Las instituciones estatales, el Gobierno (nivel nacional y regional) y la sociedad civil (incluyendo a los medios de comunicación).

Las instituciones estatales, el Gobierno y sociedad civil, incluyendo los sectores del mercado laboral.

1.2.4 Presupuesto

El monto de la cooperación sueca para el desarrollo en Colombia será de aproximadamente 140 millones de coronas suecas anuales en los años 2009 y 2010 y deberá aumentar a unos 155 millones de coronas anuales para el período 2011 - 2013.

En caso de presentarse un cambio importante de la situación del país, en concordancia con el escenario 3 indicado abajo, se deberá hacer una revisión para establecer si existen motivos para realizar ajustes en la orientación y el presupuesto de la estrategia.

1.3 Implementación

En Colombia, Suecia es considerada como un socio confiable y altruista, lo cual le facilita la posibilidad de impulsar asuntos controversiales, a veces difíciles, pero esenciales para lograr una paz sostenible. A través de una acción coordinada, en la cual el diálogo político y la cooperación para el desarrollo se fortalecen mutuamente, Suecia seguirá manteniendo su amplia red de contactos y construyendo puentes tanto entre la sociedad civil y el Gobierno colombiano, como dentro de la sociedad civil.

Las condiciones para implementar la cooperación para el desarrollo en Colombia pueden cambiar con el desarrollo del país. Hay tres escenarios

principales con sus respectivas alternativas de acción que se consideran posibles en el futuro y de impacto sobre todo respecto a las contribuciones en el sector de paz y seguridad:

Primer escenario: el conflicto armado interno continúa o se intensifica. El apoyo subsiste tal como ha sido descrito en el marco de la presente estrategia (con un énfasis en llamados al diálogo, a construir una agenda de paz, a los puntos de encuentro, los métodos y formatos de negociación, la ampliación del círculo de actores, un mayor respeto por los derechos humanos, la igualdad de género, la protección de los desplazados y de los grupos marginados).

Segundo escenario: se inician las negociaciones. La cooperación se adapta con un mayor peso en las negociaciones, la verificación de los avances, la ayuda técnica, la observación, los acuerdos parciales (DDHH y DIH), las medidas para crear confianza, la transferencia de conocimientos y experiencias, el apoyo a los acuerdos de paz.

Tercer escenario: los acuerdos de paz se firman y comienzan a ser implementados. El apoyo se adapta con un mayor peso en el componente de implementación de los acuerdos de paz, la verificación, la observación, el desarme, la desmovilización y reintegración, la reconciliación, la comisión de la verdad (o similar) y el apoyo a las víctimas.

Los riesgos inherentes a la implementación de la estrategia coinciden en un alto grado con los obstáculos y desafíos a los que se enfrenta Colombia. Entre ellos se puede incluir la falta de voluntad política de los actores involucrados por hallar una solución pacífica y negociada del conflicto armado interno como el más decisivo, así como la pobreza en todas sus dimensiones, el crimen organizado y la corrupción. La cooperación para el desarrollo deberá ponerse en marcha con plena conciencia de estos riesgos.

La posición de Suecia en asuntos como la corrupción y la relevancia que le concede a la transparencia y al manejo efectivo de sus recursos debe ser clara y previsible. El trabajo que se realiza en un contexto de conflicto como el colombiano implica tomar riesgos, que deberán ser analizados y evaluados constantemente.

Si bien Suecia trata de fomentar las relaciones y facilitar el diálogo entre la sociedad civil y el Estado, así como reducir las contradicciones existentes, es probable que ciertas actividades no sean del agrado de todas las partes. En estos casos resulta especialmente importante que Suecia exponga franca y abiertamente los valores sobre los que se funda su cooperación para el desarrollo y los motivos en los que basa cada decisión.

1.3.1 Colaboración con otros donantes, incluidos los actores multilaterales

La Comisión Europea es uno de los actores más importantes en materia de cooperación para el desarrollo en Colombia. Suecia será un socio activo en la cooperación de la Comisión Europea, aprovechando las posibilidades de coordinación entre nuestra cooperación bilateral y la de la Comisión Europea, lo cual sin duda contribuirá a una mayor eficacia de la ayuda en la cooperación europea para el desarrollo.

Otros actores de peso son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

El sistema de las Naciones Unidas tiene 23 agencias representadas en Colombia. La ONU y las organizaciones multilaterales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) son los socios más importantes de Suecia. La capacidad de estas organizaciones de tener presencia en las diferentes regiones del país es muy valiosa. La cooperación sueca para el desarrollo debe aprovechar las posibilidades de armonizar y coordinar a los donantes entre sí y con actores multilaterales a través de ámbitos como el Grupo de los 24 (G24)¹, grupos de amigos y mecanismos comunes de financiación.

1.3.2 Coherencia, armonización y coordinación

El objetivo de la puesta en marcha de la estrategia de la cooperación sueca para el desarrollo es mantener un portafolio concentrado de contribuciones. Los Principios de la OCDE/CAD para el Compromiso en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad también serán aplicados en Colombia. Suecia tratará de hallar un equilibrio entre su rol de país independiente, constructor de puentes, y la alineación con las prioridades nacionales. La cooperación con las instituciones estatales deberá contribuir a una buena gobernabilidad con una perspectiva de derechos. Se debe dar prioridad a las instituciones que salvaguardan los derechos humanos. Las conclusiones de la tercera reunión de alto nivel sobre eficacia de la ayuda que se llevó a cabo en Accra en 2008 servirán de guía en este contexto. Se aspirará a una adaptación no sólo con el Estado y el Gobierno sino también con otras prioridades nacionales como, por ejemplo, la perspectiva de la sociedad civil. Las ONG suecas y colombianas tienen la importante misión de velar por que se cumpla el objetivo principal, sobre todo en lo referente al desarrollo de capacidades, a conciliar las contradicciones y a supervisar

¹ G24: grupo de países –inicialmente eran veinticuatro que mantienen un escenario de diálogo con el Gobierno de Colombia y la sociedad civil del referente a cuestiones políticas y la cooperación para el desarrollo.

y exigir buena gobernabilidad, el respeto por los principios del Estado de Derecho y por los derechos humanos.

1.4 Seguimiento

El seguimiento de los resultados de esta estrategia se hará en forma anual a través de la matriz de resultados y de los informes anuales. Se harán informes sobre la cooperación con las organizaciones multilaterales y la Comisión Europea, con el objetivo de contribuir a la presentación conjunta de informes de Asdi según lo indicado en el documento de directrices del gobierno sueco (regleringsbrevet).

Como complemento, se monitorearán la ECI, el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno colombiano, los indicadores generales de pobreza y los Objetivos del Milenio. Colombia tiene una buena capacidad para hacerle seguimiento a la situación de pobreza, pero las medidas existentes han sido criticadas por subestimar y no captar todos los aspectos de la pobreza multidimensional. El informe de los organismos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y la problemática de los desplazados será un referente importante. Se debe utilizar la clasificación especialmente elaborada para el seguimiento de la pobreza multidimensional partiendo de los indicadores de seguridad humana, gobernabilidad democrática, desigualdad, etc. En caso de producirse un cambio drástico en la situación del país -por ejemplo la firma de acuerdos de paz- se hará el seguimiento para establecer si es necesario ajustar la estrategia. De no producirse un cambio fundamental, se hará una revisión a mitad del período.

2 Segunda parte: Datos generales

2.1 Breve análisis de país

La pobreza y el conflicto son factores interrelacionados que se refuerzan mutuamente. En Colombia, la herencia de instituciones coloniales basadas en la concentración de la propiedad y limitados derechos laborales, resultó en el siglo XX en baja capacidad para la resolución de conflictos, pocas oportunidades productivas, alta concentración de poder económico y político. Estos motivos aunando a características históricas del país, sentaron las bases para el conflicto armado interno. Durante las décadas de 1980 y 1990 Colombia se vio afectada por dos fenómenos que resultaron en una intensificación del conflicto: 1) Un incremento en la producción y tráfico de drogas y 2) el fracaso de los esfuerzos del Gobierno por satisfacer la necesidad de un Estado de Derecho y un sector público al

servicio de los ciudadanos. Si estos son factores que inciden en el conflicto, también hay que mencionar que éste ha traído consigo grandes consecuencias crónicas de pobreza tanto para los individuos como para la sociedad en general.

El actual Gobierno de Colombia ha logrado reducir los niveles de la violencia a través de medidas militares y policiales, sobre todo en las grandes ciudades. La seguridad sigue siendo sin embargo crítica en muchas regiones y los niveles de violencia, incluida la violencia sexual, son aún muy altos. El conflicto armado interno en Colombia continúa y persisten muchas de sus causas estructurales. A pesar de que el ejército ha obtenido importantes progresos contra las FARC-EP y que se considera al ELN como una organización muy debilitada, ninguno de estos grupos guerrilleros ha sido vencido. La fuerte posición del Gobierno y los éxitos militares han aumentado la convicción general –al interior del Gobierno y entre la población- de que es posible una victoria militar sobre las guerrillas. El espacio en la agenda política para una solución política negociada es actualmente pequeño. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de la paz llaman la atención sobre las consecuencias a largo plazo de una estrategia puramente militar: una eventual victoria militar sobre las FARC no implica el fin de los conflictos que constituyen la base de la confrontación armada. La polarización de la sociedad es fuerte y es sumamente importante defender la diversidad de análisis, opiniones y voces en lo relacionado con el conflicto.

La desmovilización de más de 30.000 hombres, mujeres y niños de las fuerzas paramilitares ha contribuido a reducir los niveles de violencia. Sin embargo los resultados varían, puesto que si bien hay cambios positivos en ciertas regiones, en otras un sector de los paramilitares desmovilizados han retornado a actividades armadas y criminales. El proceso legal contra los líderes paramilitares ha abierto la posibilidad de que la población conozca la verdad sobre sus delitos y sus relaciones con otros sectores de la sociedad. Sin embargo las víctimas y sus organizaciones siguen estando constantemente amenazadas y es necesario fortalecerlas.

El conflicto armado interno y los temores ante la seguridad individual han generado una crisis humanitaria que se refleja en masacres, desapariciones, reclutamiento forzado de menores, víctimas de minas antipersonales y secuestros. Los desplazados constituyen el mayor grupo de víctimas - alrededor de 200.000 personas son desplazadas cada año sumándose a los más de tres millones de colombianos que se han visto expulsados de sus territorios de origen. La infancia, las mujeres y las minorías étnicas son los más afectados. La violencia de género ha sido puesta en evidencia últimamente y se le presta mayor atención. El conflicto también afecta el sistema político y los resultados electorales en cuanto los grupos armados ilegales han influido sobre la democracia y la han restringido. El conflicto

ha dificultado la preservación de los principios básicos del Estado de Derecho y dificultado la independencia de sus órganos. Además, el conflicto ha tenido consecuencias negativas para el crecimiento económico y el empleo.

Colombia es un país de ingresos medios que tiene considerables recursos económicos y humanos. Sin embargo, se caracteriza por una distribución extremadamente desigual tanto de la tierra productiva y de los recursos como del poder y de la influencia política y económica. Las brechas sociales establecen límites muy marcados entre las personas, las regiones, los grupos étnicos e incluso entre hombres y mujeres. A pesar del crecimiento del gasto público no se percibe una reducción satisfactoria de la pobreza. Los expertos opinan que una reducción permanente de la pobreza requeriría reformas estructurales de mayor envergadura para incrementar la igualdad y la distribución.

Muchos lugares del país no cuentan con una presencia eficaz de las instituciones del Estado. El Gobierno está bien organizado a nivel central y cuenta con suficientes recursos pero esto no se replica a nivel regional y local. Allí se revela una falta de capacidad institucional o de legitimidad, con lo cual a las autoridades les resulta difícil proteger y hacer cumplir los derechos humanos y satisfacer las necesidades básicas de la población. La descentralización iniciada en Colombia durante la década del 80 ha tenido éxito en los campos de la educación y la salud pero es también aprovechada por los grupos armados ilegales para fortalecer su poder local. Según la definición de la OCDE/CAD hay zonas de Colombia que cumplen con los criterios de una "situación frágil", en donde se cometen considerables violaciones contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La producción y el tráfico de narcóticos coinciden geográficamente con una presencia estatal débil y la carencia de medios de vida para la población campesina pobre. Por otra parte, los narcóticos también fortalecen y prolongan el conflicto con serias consecuencias para el medio ambiente y la diversidad biológica.

Puede afirmarse que la política de desarrollo del Gobierno colombiano tiene dos enfoques diferentes: por una parte, mejorar el crecimiento económico y el empleo a través de un aumento del comercio y la liberalización económica; por otra parte, aumentar el gasto público dirigido hacia los grupos más marginados. Sin embargo, hace falta una perspectiva sensible al conflicto así como medidas destinadas a reducir la desigual distribución de los recursos en la creación y ejecución de los programas para combatir la pobreza. Se necesitan reformas estructurales y redistributivas para lograr la sostenibilidad del desarrollo y la reducción de la pobreza.

Colombia no se libra de la recesión económica creada por la crisis financiera internacional a fines del año 2008. El aumento del desempleo y la disminución de remesas de los colombianos residentes en el extranjero, se combinan con el tradicional comportamiento procíclico del presupuesto estatal. Esto puede repercutir en una profundización de la desigualdad y en la reducción del impacto de las acciones emprendidas por el Gobierno para combatir la pobreza. En esta situación será aún más importante que Suecia y la comunidad internacional presionen para que se prioricen las obligaciones del Gobierno colombiano con los grupos marginados y las acciones de construcción de la paz.

En conclusión, Suecia considera, al igual que la UE, que una solución negociada sería el único camino sostenible para salir del conflicto armado, a pesar de la falta de confianza existente entre los actores relevantes del conflicto. Para lograr la paz, la reconciliación y un desarrollo sostenibles Colombia necesita una fuerte voluntad de paz y procesos que garanticen verdad, justicia y reparación para las víctimas y sus familias, así como acciones efectivas para reducir la marginalidad y la desigualdad.

2.2 Breve evaluación de los resultados

La estrategia anterior cubrió el período de 2003 a 2008 y el monto ascendió a un total de 491 millones de coronas suecas. Según las evaluaciones internas y externas de los resultados, la estrategia sueca para Colombia 2003-2008 mantuvo su relevancia con relación al desarrollo en Colombia durante ese período. La implementación de la estrategia estuvo bien adaptada y respondió a los problemas de pobreza, conflicto y derechos humanos del país. Los diferentes actores que participan en el diálogo para la paz y el desarrollo consideran que Suecia está bien posicionada y es respetada por ser un actor confiable. La perspectiva de derechos y la perspectiva de los pobres han sido puntos de partida importantes en la implementación de la estrategia y se reflejan particularmente en el apoyo a los grupos vulnerables, como la población desplazada y otras víctimas.

Una evaluación externa de resultados señala que Suecia puede mejorar su cooperación si concentra el portafolio de contribuciones y establece criterios más claros para la selección de contrapartes. Otras conclusiones afirman que el análisis de las relaciones entre conflicto, derechos y pobreza necesita ser fortalecido al igual que el análisis de las ventajas comparativas de Suecia como donante. La evaluación también recomienda incluir mecanismos de planificación y seguimiento más precisos a fin de lograr sostenibilidad y claridad en los resultados, así como vincular con más claridad los planes de actividades anuales con la estrategia general.

El **objetivo a largo plazo** del período anterior de la estrategia era “un proceso de paz afianzado que posibilite enfrentar las causas del conflicto y crear una paz sostenible”. Como se ha descrito en el análisis del país, el conflicto armado interno en Colombia continúa, por lo cual no se logró el objetivo.

En el sector de **paz y seguridad** vemos que el apoyo político y financiero de Suecia a la Misión de Apoyo de la OEA ha contribuido a mejorar la transparencia en el proceso de desmovilización de los paramilitares. Expertos suecos contribuyeron a que el programa de reintegración del Gobierno tuviera un enfoque hacia las comunidades. Suecia, en conjunto con otros países, ha participado como observador en algunas de las conversaciones exploratorias llevadas a cabo entre el Gobierno de Colombia y el ELN, por solicitud de ambas partes. Así mismo, Suecia ha contribuido en la construcción de capacidades de los representantes de la sociedad civil y ha llevado el tema de una solución negociada a la agenda del G24, entre otros escenarios. La cooperación sueca para el desarrollo contribuyó a ampliar la participación en los temas de paz dándole voz a las iniciativas de paz de la sociedad civil, en especial a las organizaciones de mujeres. El apoyo a las iniciativas regionales de paz y desarrollo han ayudado a crear una cultura de paz y a fortalecer a la sociedad civil.

Los resultados en el sector de **governabilidad democrática y derechos humanos** han sido promovidos a través de la amplia red de contactos de Suecia, y tienen a su favor la confianza existente hacia el país y a su papel de constructor de puentes. El mantenimiento del trabajo hacia un plan nacional de acción para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, al igual que la consolidación del diálogo tripartito en el seno del Proceso Londres-Cartagena-Bogotá² son expresiones concretas de ello. Las ONG suecas también han desempeñado un importante papel gracias a su apoyo a la sociedad civil colombiana y a sus plataformas nacionales. El apoyo a la Defensoría del Pueblo se constituyó en una protección importante en regiones afectadas por el conflicto, a pesar de que la Defensoría mostró un débil liderazgo a nivel nacional.

Durante el período aumentó el apoyo a las organizaciones de víctimas para fortalecer sus exigencias de procesos eficaces para la verdad, la justicia y la reparación. Suecia contribuyó a aumentar la conciencia sobre las mujeres como víctimas del conflicto. De otra parte, el apoyo al estudio independiente sobre la dinámica regional del escándalo de la *parapolítica* contribuyó a revelar la verdad sobre lo sucedido y a consolidar la opinión proclive a la necesidad de dismantelar las estructuras económicas y

² Proceso de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y la comunidad internacional (Grupo de los 24) sobre paz, derechos humanos y desarrollo. En el marco de este proceso se han efectuado conferencias internacionales sobre la paz en Colombia (Londres, Cartagena y Bogotá).

políticas de los paramilitares. El estudio contribuyó en forma decisiva al debate público sobre el paramilitarismo y a promover la necesidad de reformas electorales y políticas.

A nivel de resultados a mediano plazo (outcome), la labor humanitaria de los organismos de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja han recibido el apoyo sueco, pero adicionalmente las ONG suecas han brindado ayuda y protección a los desplazados. A través de su labor de incidencia, las contrapartes de Suecia han contribuido a que la situación y los derechos de los desplazados se mantengan en la agenda nacional.

Suecia ha promovido en forma constante la igualdad de género y la participación de la mujer. El apoyo ofrecido a la Comisión Accidental de Mujeres del Congreso a través de IDEA/PNUD, a UNIFEM y a las organizaciones de mujeres, ha posibilitado una ley sobre la violencia sexual contra las mujeres, así como una mayor conciencia sobre la participación política de la mujer y sobre la situación de las mujeres como víctimas.

En resumen, se puede constatar que la cooperación sueca para el desarrollo durante la estrategia anterior ha sido relevante y ha obtenido buenos resultados en las dos áreas de cooperación, a pesar de que no se logró el objetivo a largo plazo. El análisis de los resultados también mostró deficiencias, y en particular sobresalió la necesidad de concentrar el portafolio de contribuciones y de establecer criterios más claros para la selección de contrapartes. Esas recomendaciones han sido tomadas en cuenta para la preparación y elaboración de esta estrategia.

2.3 Breve análisis del papel de otros donantes en el país, los actores multilaterales y la Comisión Europea

La cooperación internacional para el desarrollo (neto AOD) constituye únicamente el 0.8% del PIB de Colombia. Los dos donantes más importantes son los Estados Unidos y la Unión Europea. Junto con varios países europeos Suecia se incluye entre los diez donantes bilaterales más importantes. Los bancos multilaterales para el desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son actores importantes cuya cooperación se ha concentrado sobre todo en el fortalecimiento del crecimiento económico y la competitividad de Colombia, la red de protección social y la lucha contra la pobreza, así como la modernización del Estado y la buena gobernabilidad. El Banco Mundial, al igual que la Comisión Europea, también financia programas regionales de paz y desarrollo. Las ayudas brindadas concuerdan en un alto grado con los programas y estrategias del Gobierno colombiano. Colombia no está

clasificada para los créditos concesionales de los bancos por ser un país de ingresos medios.

El principal motivo para la cooperación de la mayoría de los países con Colombia es el conflicto armado interno y sus consecuencias. Los donantes que comparten análisis y enfoques con Suecia (*like minded*) son la Comisión Europea, España, Suiza, Canadá y los Países Bajos. Los programas de Suecia y de estos actores se complementan de varias formas. Suecia y la Comisión Europea se complementan en cuanto a sus contrapartes y programas, como es el caso del apoyo a los programas regionales de paz y desarrollo así como en el área de Derechos Humanos. Canadá enfoca su cooperación para el desarrollo en superar los efectos creados por el conflicto armado y en los derechos de la infancia, mientras que los Países Bajos tienen un amplio programa que se focaliza en temas ambientales y climáticos. Los Estados Unidos adelantan un gran número de actividades en democracia y derechos humanos, pero se diferencian del resto de los donantes debido a que en su mayoría se inscriben en su estrategia anti-droga. Además, Estados Unidos brinda un amplio apoyo militar a Colombia. Las organizaciones multilaterales y el sistema de las Naciones Unidas tienen programas amplios en los temas relacionados con los Objetivos del Milenio. En esta área existe una importante capacidad nacional para lograr resultados, lo cual se demuestra en que varios objetivos están cerca de ser alcanzados. El sistema de las Naciones Unidas es una de las contrapartes más importantes de Suecia en Colombia pero podría fortalecer su papel de coordinador y actor en la labor para la paz y la reconciliación. La estrategia de la Comisión Europea centra sus prioridades en la paz y estabilidad (incluido el desarrollo alternativo), la gobernabilidad, el sistema de justicia y los derechos humanos, pero también en el comercio y el fortalecimiento de la competitividad.

Las principales áreas en las que Suecia trabaja con otros donantes -en diferentes grados de coordinación y armonización- son:

- *Iniciativas regionales de consolidación de la paz.* El apoyo sueco a los programas regionales de paz y desarrollo a través del PNUD se complementa con el apoyo de la Comisión Europea, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID y de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ.
- *Supervisión del proceso de desmovilización y reintegración a través de la OEA.* Es también apoyado por la GTZ, Estados Unidos, España, los Países Bajos y Canadá. Un grupo local de aliados genera el foro de diálogo y coordinación.
- *Apoyo a las víctimas.* La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación también cuenta con el apoyo de la Agencia de EE UU para el Desarrollo Internacional USAID, GTZ, Canadá y AECID. El programa del Gobierno para la protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada es apoyado además por el Banco Mundial,

USAID, la Comisión Europea y AECID. España, Suiza y Suecia coordinan su apoyo a las organizaciones de víctimas.

- *Justicia transicional, reconciliación y derechos de las víctimas.* Suecia participa en un mecanismo de coordinación dirigido por el PNUD (*fondo canasta*) en conjunto con otros donantes, entre ellos la Comisión Europea.
- *Derechos Humanos.* La alianza local para apoyar a la Defensoría del Pueblo, en la que participan entre otros USAID y la GTZ, podría ser más activa. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, y España han estado estrechamente aliados con Suecia para apoyar el Plan nacional de acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- *Igualdad de Género.* UNIFEM y España son los principales socios de Suecia.
- *Gobernabilidad Democrática.* El PNUD, IDEA International y la Comisión Europea han liderado iniciativas para coordinar asunto electoral y de reforma política, incluido el incremento de la participación política de las mujeres. España ha sido un aliado importante.

Se han consolidado varias experiencias positivas de coordinación entre donantes por lo que se estima que existen las condiciones necesarias para elevar gradualmente las expectativas conjuntas.

2.4 Breve análisis del papel de Suecia en el país

2.4.1 Observaciones sobre las decisiones políticas de Suecia y de la Unión Europea

La Unión Europea es el segundo mayor donante en Colombia (según las cifras de la OCDE/CAD para 2005-2006) y sustenta su trabajo en las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 19 de noviembre de 2007 sobre Colombia. En estas conclusiones, la Unión Europea declara su apoyo a una solución negociada del conflicto armado interno y subraya la importancia de implementar la “Ley de Justicia y Paz”. La Unión Europea también manifiesta su disposición a respaldar las iniciativas y actividades que fomenten la paz, la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación, así como a apoyar procesos que promuevan los derechos humanos. El mandato que estas conclusiones le confieren a los Estados miembros de la Unión Europea y a la Comisión es amplio en el objetivo de apoyar los esfuerzos de la sociedad colombiana para lograr una paz sostenible. Las acciones de la Comisión Europea podrían fortalecerse a través de contribuciones más focalizadas y flexibles por parte de sus Estados miembros. Suecia tratará de mejorar la coordinación entre los Estados miembros durante el período de la estrategia, sobre todo durante la

presidencia sueca, es decir, en la segunda mitad de 2009. Suecia también buscará contribuir a la implementación de la Agenda de Derechos Humanos de la Unión Europea y de las directivas de apoyo a los defensores de derechos humanos, así como participar en el trabajo metodológico y político de la Comisión en los temas de seguridad y desarrollo. Las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, o con ciertos países miembros de la Comunidad Andina, pueden fortalecer estas relaciones, tanto a través de la cooperación para el desarrollo, como a través del diálogo político y las relaciones comerciales y de inversión.

2.4.2 Coherencia para el desarrollo

Las actividades suecas en otros campos de la política pueden generar sinergias positivas con la cooperación para el desarrollo aunque puede haber conflicto de intereses. Por eso es necesaria la coordinación.

Una política coordinada es la base para contrarrestar, por ejemplo, los efectos negativos de la migración y a su vez maximizar sus efectos positivos y contribuir a prevenir la migración forzada. La diáspora colombiana constituye de diferente maneras, un gran potencial para el desarrollo colombiano. Dentro del marco de la política migratoria, Suecia ha recibido personas con necesidad de protección y esta posibilidad se mantiene. Estas acciones conforman un complemento importante a la política sueca de defensa de los derechos humanos en Colombia.

La política ambiental y la cooperación para el desarrollo pueden lograr impactos importantes a largo plazo en la prevención de los efectos más negativos del cambio climático y en una eventual emigración forzosa de población.

Las inversiones y un comercio internacional creciente contribuyen al crecimiento económico, amplían las oportunidades de trabajo, elevan la calidad de vida y pueden contribuir a reducir conflictos y crear una paz sostenible. Se instará a las empresas suecas activas en Colombia a que respeten los diez principios del Pacto Global de las Naciones Unidas y que respalden las directivas de la OCDE para las empresas multinacionales. Las inversiones en el sector de biocombustibles tienen un potencial positivo para el aumento de las exportaciones, pero también pueden implicar riesgos en lo concerniente al respeto por los derechos humanos, lo que conllevaría a acrecentar el número de conflictos potenciales. Los conocimientos suecos en tecnología medioambiental pueden constituir una contribución positiva en los esfuerzos del país en el campo medioambiental y climático.

2.4.3 Otras relaciones de Suecia con Colombia

Suecia también tiene importantes relaciones comerciales con Colombia. Las exportaciones suecas han crecido durante los últimos años, sobre todo en el sector de biocombustibles y en la industria de telecomunicaciones. En las relaciones con los diferentes actores suecos, incluyendo el sector privado, se estimulará la creación de contactos y la coherencia a fin de buscar posibilidades futuras de colaboración. Muchas ONG suecas colaboran con la sociedad civil colombiana y desarrollan actividades en el país. Hay un gran número de organizaciones de cooperantes que enfocan su trabajo a los temas de paz y democracia y que mantienen una amplia colaboración con organizaciones homólogas colombianas. Por otra parte, el movimiento sindical sueco tiene una serie de proyectos de cooperación con sus contrapartes del mercado laboral y sindical. Los gremios patronales suecos también participan en esta forma de cooperación. Gran parte de estas actividades se realizan en diálogo y colaboración con la cooperación sueca para el desarrollo.

La presente estrategia orienta toda la cooperación estatal sueca para el desarrollo con Colombia a excepción de la cooperación humanitaria -que se orienta por la política gubernamental para la cooperación humanitaria- y la cooperación de las ONG suecas que se describe en una estrategia específica.

2.4.4 Ventajas comparativas de Suecia en Colombia

Suecia quiere ser un socio para la paz en Colombia. El compromiso fuerte y a largo plazo de Suecia para apoyar a la sociedad colombiana ha generado confianza hacia Suecia como un actor que está en favor de la paz, los derechos humanos, la democracia, el Derecho Internacional Humanitario, la igualdad de género y la labor humanitaria. La capacidad de combinar el apoyo financiero y técnico con el compromiso y el diálogo político le ha otorgado a Suecia una reputación como un actor altruista. Al combinar las relaciones diplomáticas y una cooperación para el desarrollo focalizada en un amplio espectro de actores, las relaciones suecas han creado las condiciones necesarias para un diálogo constructivo y para crear puentes.

Suecia es considerada un actor importante que puede contribuir con actividades limitadas pero de impacto en áreas que han resultado más difíciles para otros actores. Basada en una visión estratégica y valores fundamentales, la cooperación sueca para el desarrollo también ha demostrado flexibilidad y capacidad de adaptación ante cambios en la situación en Colombia.

2.5 Consideraciones sobre el objetivo y la orientación de la cooperación en el futuro

En Colombia sigue existiendo un conflicto armado interno, razón por la cual Suecia brinda su apoyo a Colombia. El fundamento político de Suecia es que solo podrá haber una paz sostenible en Colombia si hay una solución negociada, que a su turno es también el requisito para poder combatir la pobreza de manera eficaz y lograr un desarrollo sostenible. Una paz *sostenible* debe incluir un amplio proceso de participación social y el respeto por los derechos humanos en un marco de gobernabilidad democrática, que le permita a la población mejorar sus condiciones de vida. Sin estos elementos, la paz negociada no tendría aceptación social y las causas fundamentales del conflicto se mantendrían sin solución. Por eso Suecia tiene el propósito de focalizar su cooperación para el desarrollo en el apoyo a una solución negociada con amplia participación social.

Las experiencias anteriores de la cooperación sueca para el desarrollo en los sectores de paz, seguridad, gobernabilidad democrática y derechos humanos muestran que la cooperación sueca para el desarrollo ha sido relevante en relación con la coyuntura actual, que se han logrado resultados que respaldan el proceso de paz negociado a pesar de que éste no se haya logrado durante el anterior período de estrategia, y que las ventajas comparativas de Suecia han sido bien utilizadas. La capacidad de combinar el apoyo técnico y financiero con el compromiso y el diálogo político han posicionado a Suecia como un actor confiable y altruista en materia de acciones para la paz, los derechos humanos, la democracia, el DIH, la igualdad de género y la labor humanitaria. Por estas razones, Suecia debe continuar apoyando iniciativas en estas áreas.

El análisis anterior indica que, para lograr un alto grado de eficacia, la cooperación sueca para el desarrollo deberá estar orientada hacia iniciativas de paz que puedan generar una solución negociada, así como contribuciones que puedan lograr una paz sostenible, eliminando con ello las causas del conflicto y de la violencia. Suecia también deberá aprovechar los resultados alcanzados y utilizar su posición de socio confiable y altruista para enfrentar los asuntos controversiales y algunas veces difíciles que son esenciales para construir una paz sostenible. Al combinar apoyo financiero con su compromiso político, y asumiendo el rol de promotor del diálogo, Suecia puede ser un socio para la paz, los derechos humanos y la democracia y contribuir a la lucha contra la pobreza y al desarrollo sostenible en Colombia. Colombia es un país de ingresos medios con gran capacidad económica y muchos recursos humanos lo cual le permite asumir una amplia responsabilidad nacional frente a su propio desarrollo. El papel de la cooperación para el desarrollo será por lo tanto principalmente un apoyo de carácter catalizador de los procesos y actores nacionales.



REGERINGSKANSLIET

**Ministerio de Asuntos Exteriores
de Suecia**

103 39 Estocolmo

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

Cubierta: Departamento de Prensa, Información y Comunicación

Impreso por: XGS Grafisk Service, Estocolmo, 2009

Artículo Nr. UD.09.076