

La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión

Spanish cooperation and peacebuilding in Colombia (2012-2020): Notes for reflection

Jerónimo Ríos Sierra

 <https://orcid.org/0000-0003-3574-0116>

Universidad Complutense de Madrid, España.

jeronimo.rios@ucm.es

Recibido: 27-01-2021
Aceptado: 02-04-2021



Resumen

La siguiente nota de reflexión sirve como ejercicio exploratorio para entender cuál ha sido el alcance y significado de la cooperación española en la construcción de paz de Colombia, en donde tiene lugar el conflicto armado interno más longevo de América Latina. Analizando el período que transcurre entre 2012 y 2020, se revisan los diferentes planes directores de la cooperación española, así como los marcos de asociación país y las memorias de la AECID para poner en valor la aportación española de la cooperación en Colombia, primero, en términos generales, y específicamente, en lo que respecta a la construcción de paz. A modo de conclusiones, aunque la cooperación de España en Colombia ha sido muy importante, desde inicios de la década pasada comienza a reducirse muy significativamente en términos económicos, aunque mostrando una relativa continuidad en lo que al sentido de las intervenciones y las prioridades sociales y regionales se refiere. Así, a pesar de las dificultades y los cambios en las prioridades, se ha construido una agenda distintiva en lo que a construcción de paz y respaldo al Acuerdo con las FARC-EP se refiere, que merece la pena preservar.

Palabras clave: Colombia, conflicto armado, construcción de paz, cooperación para el desarrollo, España.

Abstract

The following reflection note serves as an exploratory exercise to understand the scope and meaning of Spanish cooperation in the construction of peace in Colombia, whose internal armed conflict is the longest in Latin America. Analyzing the period between 2012 and 2020, the different master plans of the Spanish cooperation are reviewed, as well as the country association frameworks and the AECID reports. All of the above, to value the Spanish contribution of cooperation in Colombia, first, in general terms, and specifically, in relation to the peacebuilding process. By way of conclusions, although Spain's cooperation in Colombia has been very important, since the beginning of the last decade it has begun to decline very significantly in economic terms but showing relative continuity in terms of interventions and social and social priorities. Thus, despite the difficulties and changes in priorities, a distinctive agenda has been built in terms of peacebuilding and support for the Agreement with the FARC-EP, which must be preserved.

Key words: Colombia, armed conflict, peacebuilding, development cooperation, Spain.

Sumario

1. Introducción | 2. La transformación de España como actor cooperante en América Latina | 3. España frente a las necesidades en cooperación de Colombia | 4. La cooperación española durante la negociación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2011-2014 | 5. La cooperación española durante el desarrollo del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2015-2019 | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Ríos Sierra, J. (2021): "La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 177-186. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.431>

1. Introducción¹

Colombia ha sido en los últimos años un país que, ante la cooperación internacional para el desarrollo, presenta una posición contradictoria. Por un lado, se trata de una economía de renta media, razón por la cual, en términos de maximizar la eficacia de la ayuda, de acuerdo con los lineamientos de la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008), debe redefinirse como destino de la ayuda y erigirse como nuevo impulsor de esta. Sin embargo, de otro lado, adolece de uno de los conflictos armados más violentos y longevos de la historia de América Latina (Krujit *et al.*, 2019), y de una de las mayores brechas territoriales y sociales en lo que a inequidad respecta, más elevadas del mundo (Ríos, 2021).

Aun con todo, entre 2010 y 2018, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, tuvo lugar un ciclo expansivo de la economía al que se sumó un paulatino fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado que, a modo de corolario, se acompañó de la entrada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Llegar al punto recién mencionado ha exigido de profundos ajustes estructurales e institucionales, respecto de los cuáles, durante los momentos más acuciantes de la violencia armada, durante la década de los noventa y los 2000, la cooperación internacional desempeñó una labor notable. Especialmente, en lo que a cooperación militar se trató con respecto a Estados Unidos, toda vez que la agenda de la Unión Europea, y también la de España, transcurría por proyectos alejados de ese sesgo. Esto es, primando el desarrollo comunitario, la reconciliación local y el fortalecimiento institucional. Estas acciones, en la antípoda de la agenda estadounidense, durante la primera década del nuevo siglo gravitaron a los conocidos como Laboratorios de Paz (Castañeda, 2018), y que, con un presupuesto nada comparable a los miles de millones desplegados por Washington, arrojaron experiencias notables y numerosas lecciones aprendidas en entornos complejos como los Montes de María, Nariño o Cauca (Barreto, 2016). Empero, el reconocimiento nacional a los mismos, coincidentes bajo la beligerante presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010), siempre quedó en un segundo plano, dada la obstinación gubernamental por derrotar sin paliativos a las guerrillas colombianas (Ríos y Zapata, 2019).

Así, la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos y el impulso de una agenda negociadora, primero con las FARC-EP, y después, aunque fallida, con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), abren la posibilidad a que la cooperación característica de la Unión Europea, y de España, guarde mayor coherencia con la agenda de desarrollo del gobierno nacional. Sobre todo, por la diversificación real de necesidades y de herramientas que ofrece la cooperación en Colombia, y por la prioridad compartida de “desecuritizar” esta a efectos de transformar la imagen de Colombia ante el mundo (Taborda y Riccardi, 2019). También lo anterior coincide con un momento de crisis financiera internacional que se traduce en recortes y reorientaciones estratégicas que, como se verá en estas páginas, afectaron especialmente a la cooperación española desplegada en Colombia.

2. La transformación de España como actor cooperante en América Latina

La transición democrática tras la dictadura de Franco fortalece el proceso de proyección internacional y de desarrollo de España, especialmente, tras décadas de ostracismo y rezago en la arquitectura del sistema internacional. España, sobre todo durante la década de los ochenta, experimenta un crecimiento económico que redefine su posición tanto en Europa como en el mundo. A principios de dicha década se consolida como país de renta medida y deja de ser receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Igualmente, como miembro de la Comunidad Europea a partir de 1986, se convierte en destino de multitud de recursos del proyecto comunitario que se canalizan a través de los Fondos de Cohesión, coadyuvando su dinámica de crecimiento y desarrollo permanentes.

Sobre la base de las circunstancias descritas, en 1985 se crea en España la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Iberoamérica y el Caribe, dejando entrever que, en esta nueva etapa de internacionalización creciente, América Latina es una de sus prioridades. Un hecho que se acompaña, un año

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación con referencia 2018-T2/SOC-10508.

después, con la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional² (AECI), la cual se entiende como el instrumento que debe canalizar la cooperación española a partir de una serie de intereses estratégicos y una hoja de ruta que, con el paso de los años, se irá formalizando en programas y planes (Menchero, 2019). En todo caso, un punto de maduración de todo lo anterior llegará a inicios de los noventa, cuando primero, en 1991, España entra en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y después, en 1992, en el marco del V Centenario de la llegada de Cristóbal Colón al hemisferio occidental, se fortalece como nunca la relación iberoamericana (Menchero y Ríos, 2020). Un hecho distintivo que, igualmente, acompañará a los planes directores y los enfoques estratégicos de la cooperación española desde entonces y hasta la actualidad.

Durante la década de los noventa y hasta mediados de los 2000 se produce la edad de oro de la cooperación española en el entorno iberoamericano. Sin embargo, la crisis financiera de 2008, y antes, los nuevos lineamientos sobre la cooperación que desarrollan con el cambio de milenio obligan a readaptar la cooperación española a nuevos términos. El lineamiento general debe ser el de satisfacer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, después, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con base en los imperativos que sustentan la eficacia en la ayuda al desarrollo. Así mismo, la crisis económica y la austeridad presupuestaria que le acompaña, conducen, desde entonces, a una identificación selectiva de prioridades y sacrificios propios de un nuevo período de cambio. A tal efecto, es ilustrativo cómo, en 2012, el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y, por extensión, de la AECID, sufre un drástico recorte que a el 50% del presupuesto y que repercute en la imagen con la que España llegaba al nuevo siglo. Esto es, como uno de los diez principales donantes de ayuda al desarrollo (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015).

Resultado de todo lo anterior, los países de renta media como Colombia, y más allá de sus contradicciones dada su ingente inequidad y su conflicto armado, pierden relevancia en la agenda de cooperación. De este modo, frente una reducción muy notable de los recursos se intentará mantener un orden de prioridades inalteradas que se conciben distintivas para la agenda española en Colombia, tal y como sucede con el fortalecimiento de capacidades institucionales, la asistencia humanitaria o la protección de minorías y comunidades vulnerables.

3. España frente a las necesidades en cooperación de Colombia

El primer convenio de cooperación entre España y Colombia es del año 1979, aunque la relación de ambos países se consolida, especialmente, en la última década del siglo XX, tanto por la política de mayor proximidad y presencia de España en Iberoamérica, como por el nuevo devenir que para la historia de Colombia representa la Constitución Política de 1991. Así, es en este momento cuando se suscribe un nuevo acuerdo general que trata de integrar todas las posibles relaciones económicas, culturales, políticas y comerciales de ambos países.

De otra parte, los años noventa fueron años difíciles para Colombia. Para muchas voces, el país cafetero se acerca al paradigma de Estado fallido (Rotberg, 2004). Además, y aunque en 1993 y 1996 se desmantelan los cárteles de Medellín y Cali, respectivamente, los actores que alimentan el conflicto armado interno, como las guerrillas de las FARC-EP y del ELN, y las estructuras paramilitares, primero de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) (1994) y después de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (1997), llegan a su punto álgido de efectivos, beligerancia y control territorial (Ríos, 2021). En este particular momento convulso del conflicto, la llegada del conservador Andrés Pastrana Arango a la presidencia del país marca como prioridad el abrir un proceso de negociación con las FARC-EP que desactive buena parte de la violencia producida en el país, y respecto de la cual, el papel de la comunidad internacional se presume fundamental (Borda, 2012).

Entre otras iniciativas, surge el Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz, cuyo cometido es ofrecer herramientas de acompañamiento y facilitación a la negociación, además de dotar de recursos que, a modo de cooperación para el desarrollo, coadyuven la transformación que debe experimentar Colombia en un eventual marco de postconflicto armado (Borda, 2012). Entre estos países, un papel fundamental es el de España, que se erige como uno de los integrantes más activos, también, por el destacado papel que entonces

² Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a partir de 2007.

desempeña la Embajada de España en Colombia, liderada por el diplomático Yago Pico de Coaña (2020). De este modo, incluso, en una reunión celebrada en Madrid, en julio de 2000, se consigue impulsar una bolsa de ayuda para Colombia en la que España participa con la nada desdeñable cifra de 100 millones de dólares y en la que Noruega participa con otros 20 millones más. El resto de los recursos son provenientes de escenarios multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (300 millones a modo de préstamo, a los que se sumaba un segundo préstamo, de Japón, por valor de 70 millones) o Naciones Unidas (131 millones). Empero, y a pesar de los buenos propósitos de España, el volumen de la aportación, por un lado, nada tenía que hacer con los 1.391 millones de dólares que ese mismo año comprometió el Congreso de los Estados Unidos para impulsar el Plan Colombia, o los escasos 105 millones que la Unión Europea destinó para todo el período 2000-2006, en donde sí que es cierto que se prioriza la agenda de fortalecimiento institucional, promoción de los derechos humanos, construcción de paz y sustitución de cultivos ilícitos (Tokatlian, 2001).

En realidad, la cooperación que ofrecía Estados Unidos a Colombia, a través del Plan Colombia, priorizaba una dimensión militar y de lucha antinarcóticos que, con la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca y de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia, no hizo sino intensificarse (Otero, 2010). La adquisición de capacidades militares se erigió como una prioridad que se encontraba en la antípoda de la cooperación que ofrecían España y la Unión Europea. Esto es, una cooperación centrada en la recomposición del tejido social, la construcción de paz y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Incluso, el propio Parlamento Europeo, el 1 de febrero de 2001, llegaría a condenar la estrategia del Plan Colombia con 474 votos a favor y uno solo en contra, dada la respuesta coercitiva que suponía, y su absoluto distanciamiento para con la sociedad civil (Moreno, 2009).

En todo caso, la cooperación europea y española tienen que adaptarse a un entorno muy difícil, pues la ruptura en 2002 del proceso del Caguán abre la puerta a dos gobiernos sucesivos de Álvaro Uribe cuya prioridad es aproximar al máximo la relación con Washington, y volcar todos los esfuerzos posibles en la derrota militar de las guerrillas. Algo que se plantea desde aspectos lesivos para con el Estado de Derecho (Ríos, 2021), y que dejan en un plano marginal a los derechos humanos, las necesidades básicas o el acervo cultural que, hasta ese momento, caracterizan a la agenda de la cooperación española en Colombia. Por ende, habrá que esperar a la llegada a la Casa de Nariño de Juan Manuel Santos, en 2010, para encontrar un cambio de rumbo más afín para la cooperación europea y española, sobre todo, una vez que en agosto de 2012 se hace público el compromiso por abordar un diálogo con las FARC-EP que ponga fin a medio siglo de violencia.

4. La cooperación española durante la negociación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2011-2014

El proceso de paz entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano iniciaba formalmente a finales de 2012, mientras se encontraba vigente el Marco de Asociación País (MAP) de la cooperación española, que comprendía los años 2011-2014. En 2012, España era aún el quinto donante más importante del país (Nivia-Ruiz, 2012), si bien, la llegada a la presidencia del Gobierno de Mariano Rajoy iba a suponer un cambio de rumbo importante, de acuerdo con el *IV Plan Director de la Cooperación Española*, aprobado en 2012, y vigente para el período 2013-2016.

Expresado de otro modo, el año en que comienzan los diálogos de paz en Colombia, son años de cambio abrupto para la proyección de la acción exterior española en materia de cooperación, pues desde entonces tendrá lugar una reducción drástica de los presupuestos y desarrollo creciente de la cooperación reembolsable. Es decir, mientras que en 2009 la cooperación española en Colombia aún era de 100 millones de euros, para el año 2012 apenas era de 21.6 millones. Un presupuesto que, en tres cuartas partes, se destinará a proyectos que, en buena medida, fueron y siguen siendo una seña de identidad de la presencia española en la región, como es la infraestructura básica de acueducto y saneamiento básico, la creación de capacidades económicas en entornos de acuciante pobreza o el fortalecimiento de ciertas comunidades vulnerables como mujeres cabeza de familia o comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (Cooperación Española, 2014).

En el año 2013, el presupuesto destinado para la cooperación española en Colombia apenas es de 25.3 millones sobre un total de algo más de 700 millones que percibe como país de renta media. No

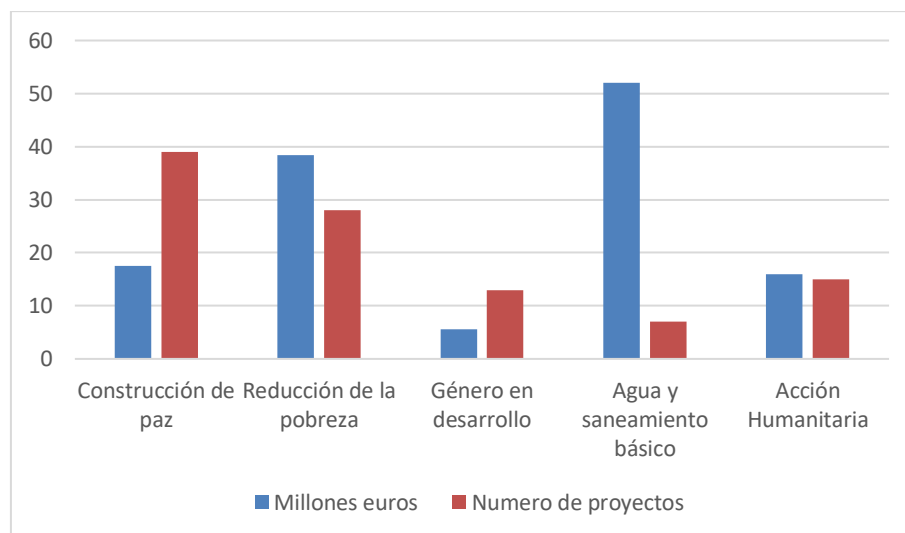
obstante, las prioridades enmarcadas en la MAP 2011-2014 son siempre las mismas: agua y saneamiento básico, construcción de paz (y fortalecimiento institucional), acción humanitaria, reducción de la pobreza y equidad de género (ver Gráfico 1).

Al respecto, destaca el plan de mejora para la evacuación de aguas y alcantarillado en algunos de los barrios más desfavorecidos de la ciudad de Santa Marta y que conlleva una inversión de más de cinco millones de euros por parte de España. También, este año 2013, a modo de intervenciones más destacadas, se desarrolla un ambicioso proyecto de fortalecimiento de la seguridad alimentaria, bajo una dimensión étnico-cultural, en 58 comunidades afrodescendientes del departamento de Chocó (Cooperación Española, 2014b) y con un presupuesto de más de siete millones de euros a cargo de un fondo gestionado por el Gobierno español y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Finalmente, cabría mencionar el acompañamiento al cumplimiento de la Ley 975 de 2005 que supuso la desmovilización paramilitar o el respaldo al informe de síntesis de la violencia en Colombia más importante publicado por el Centro Nacional de Memoria Histórica en 2013, y cofinanciado también por la cooperación española (CNMH, 2013).

En todo caso, entre 2012 y 2014, la posición española como donante en Colombia va perdiendo enteros, de manera que en solo dos años pasa de ser el quinto al duodécimo donante. En 2014 se hace mucho más perceptible la reducción presupuestaria de la cooperación en Colombia, con apenas 13 millones de euros. Las acciones de la cooperación al respecto, más que desarrollarse *stricto sensu* sobre cuestiones directamente asociadas sobre el conflicto armado interno, intervienen más bien sobre elementos generales de la violencia estructural. De esto da cuenta una de las intervenciones más importantes de ese año, como es el proyecto de gestión de aguas y saneamiento básico de Santa Marta, también presente en Cartagena y algunos municipios del departamento de Nariño. Así mismo, se pueden señalar acciones directamente relacionadas con la violencia directa colombiana, como la participación española en el fondo multilateral de diez millones de euros concedido a Colombia para la gestión de necesidades especiales producidas por el desplazamiento masivo a raíz del conflicto interno y por las lluvias torrenciales que tuvieron lugar ese año. Lo anterior, además de los pequeños proyectos que durante este año se siguen desarrollando, desde un enfoque de preservación de los derechos humanos y la creación de capacidades, en comunidades vulnerables, tanto de minorías étnicas como de mujeres objeto de la violencia de género.

De esta manera, y como informan las *Actas de la VIII Comisión Mixta Hispano Colombiana* la comisión mixta hispano-colombiana que hace seguimiento a la relación de cooperación entre ambos países, en lo que respecta al MAP 2011-2014 cabe destacar la realización de más de 100 proyectos 130 millones de euros ejecutados, tal y como reza el siguiente Gráfico 1:

Gráfico 1. Millones de euros y proyectos realizados por la cooperación española en Colombia (2011-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en las Actas de la VIII Comisión Mixta Hispano Colombiana.

5. La cooperación española durante el desarrollo del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2015-2019

En el año 2015 se produce un momento importante para la relación de la cooperación hispano-colombiana, primero, por la entrada en vigor del nuevo MAP 2015-2019, y después, por la renovación del primigenio y anteriormente mencionado convenio de 1979. Así, en esta nueva versión se enfatiza sobre aspectos que, en cierta medida, han sido los que han modulado la relación de ambos países tras cuatro décadas: cooperación para el desarrollo, asistencia humanitaria y educación para el desarrollo. Esta relación, si bien en estas páginas se está entendiendo, mayoritariamente, a través de la centralidad de la AECID, hay que destacar que igualmente involucra a terceros actores como diferentes niveles de gobierno, cooperación descentralizada u ONG's. Tanto es así, que en la rendición de cuentas del MAP 2011-2014 de Colombia, se señala de qué modo llegan a participar hasta diez ministerios, 14 Comunidades Autónomas, 75 municipios o más de 30 universidades (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015b).

En todo caso, el MAP 2015-2019 reduce a la mitad el alcance económico de la cooperación española con respecto al período anterior, con un presupuesto de 50 millones de euros, aunque acompañado de un fondo crediticio de 130 millones de euros que, como en el resto de la Unión Europea, comienza a ser la forma de cooperación con países de renta media como Colombia. En este año no se registran, por ejemplo, donaciones o experiencias de cooperación descentralizada y lo más destacable es la aportación española al eje de desarrollo rural (6%) que conforma el fondo para el postconflicto.

Un año después, en 2016, es cuando se firma el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, toda vez que se avanza muy sustancialmente con la guerrilla del ELN. Sin embargo, para este momento, la posición como donante en Colombia que representa España resulta muy reducida, y en claro retroceso, si bien es cierto que igualmente se redefine su posición a un rol creciente de facilitador de cooperación trilateral. De hecho, España se erige como el segundo oferente de este tipo de acciones en Colombia, como aportante de hasta el 10% de misma, especialmente, con países como Costa Rica o Chile. Así mismo, las acciones más destacadas, en realidad, coadyuvan y se suman a iniciativas inscritas en el apoyo multilateral dirigido al posconflicto, aun cuando debe destacarse el aporte inicial de casi cinco millones de euros que, en concepto de asistencia humanitaria, destina para paliar la crisis migratoria proveniente de Venezuela (AECID Colombia, 2018).

De acuerdo con los datos de la Agencia Presidencial de Cooperación, a partir del año 2017, que es el primero en el que debe implementarse el Acuerdo de Paz, España pasa a formar parte del fondo multidonante para el postconflicto que gestiona Naciones Unidas, comprometiendo 500.000 dólares –lo que le convierte en el décimo donante del mismo– y al que se añaden otros 355.000 provenientes de la cooperación catalana, para un volumen total de algo más de 80 millones de dólares. Así mismo, moviliza otro millón de euros y compromete otros dos, del total de algo más de 86 millones que conforman la intervención de la Unión Europea para apoyar el Acuerdo de Paz –y en el que España opera como uno de los aportantes más destacados junto a Alemania, Holanda, Francia, Irlanda o Suecia–. Sea como fuere, es cierto que los aportes de España son reducidos para el volumen de los años anteriores, si bien hay que añadir a estos los casi seis millones de euros que destina para apoyar la situación de emergencia humanitaria derivada de la crisis migratoria acontecida en Venezuela. Así, se observa cómo la dimensión bilateral de la cooperación va, paulatinamente gravitando hacia una relación de apoyo a los fondos y proyectos de impronta multilateral que demanda el posconflicto (Agencia Presidencial de Cooperación, 2018).

Si se toma en consideración el trienio 2015-2017, las memorias publicadas por la misma AECID informan que el total de la cooperación ejecutada al respecto asciende a 34,37 millones de euros, de los cuales, 30,05 fueron desarrollados en forma de cooperación responsable, sobre la base de diferentes objetivos específicos, particularmente diseñados en el MAP 2015-19. Estos son, principalmente, consolidación de la democracia, erradicación de la pobreza, cohesión social y saneamiento básico, promoción de los derechos de las mujeres y acción humanitaria (AECID Colombia, 2018) (Ver Tabla 1).

En relación con lo anterior, la construcción de paz se disemina transversalmente por muchos de estos objetivos. Prioritariamente, se encuentra en la dimensión de fortalecimiento institucional, en donde además de apoyar el acceso a servicios públicos descentralizados más eficientes o mecanismos más sólidos de resolución de conflictos, existen acciones destinadas a la reparación de víctimas del conflicto y la construcción de capacidades para la gestión territorial en escenarios especialmente afectados por la violencia, tal y como sucede en muchas de las comunidades afrodescendientes del litoral Pacífico.

Igualmente, destaca el apoyo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, aparte del impulso ofrecido a iniciativas como la Cátedra de Paz o la implementación de los mecanismos de justicia transicional vigentes. No obstante, también en la línea de intervención relacionada con la defensa de los derechos de las mujeres o la asistencia humanitaria es posible encontrar proyectos relacionados con la construcción de paz y la transformación del conflicto armado. Ello, tanto desde el (micro)emprendimiento de minorías étnicas, víctimas del conflicto en Chocó o Bolívar, o con acciones de asistencia humanitaria frente a desplazados internos como consecuencia del conflicto armado, la violencia de género o desastres naturales (AECID Colombia, 2018).

En otro orden de ideas, a lo anterior quedaría añadir las acciones de la cooperación española destinadas a erradicar la pobreza por medio de microcréditos para empresarios rurales colombianos en contextos de vulnerabilidad, y sobre acciones ligadas a la construcción de paz en departamentos especialmente afectados por la violencia, como Cauca o Nariño. Igualmente, aunque desde una perspectiva más amplia, tampoco se pueden obviar las acciones que se inscriben en uno de los proyectos bandera de la AECID en Colombia, tal y como sucede con gestión del agua y el saneamiento básico en ciudades de la región Caribe como Santa Marta o Cartagena, y que involucra hasta 13 millones de euros de presupuesto. Un (marco)proyecto que, además, en este período, se extiende a otras nueve cabeceras municipales y un corregimiento en Chocó, un municipio de Sucre, dos de Cauca y cuatro de Nariño (AECID Colombia, 2018).

Tabla 1. Objetivos específicos más relevantes de la cooperación española de la AECID, 2015-2017.
(presupuesto en euros)

Objetivos específicos	2015	2016	2017
Democracia y Estado de Derecho	4.582.342	3.010.628	4.741.206
Erradicación de la pobreza	2.690.696	2.763.722	2.930.045
Cohesión social y saneamiento básico	50.000	144.364	367.163
Derechos de las mujeres	1.608.900	1.966.237	1.967.538
Asistencia humanitaria	2.036.857	2.095.000	2.095.000
Otros	107.800	151.400	1.062.175
Total presupuesto	11.076.595	10.131.351	13.163.127

Fuente: Elaboración propia con base en AECID Colombia (2018).

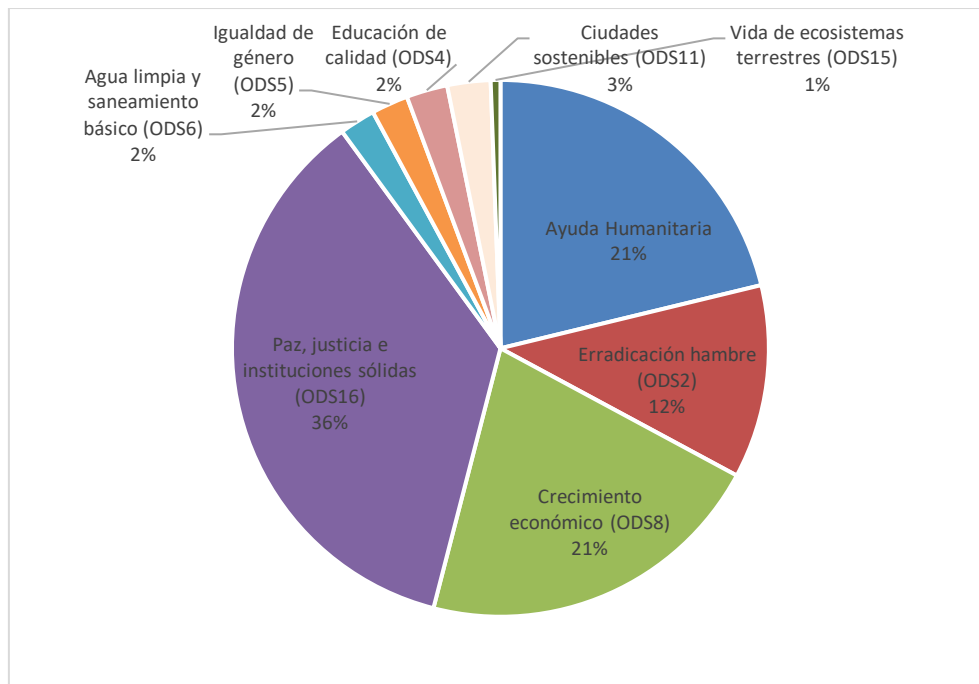
El último año del MAP 2015-2019 España decae al 13º puesto como donante internacional, de manera que el volumen total de su cooperación en Colombia apenas es el 2% de la AOD que recibe Colombia, y el 1% de las donaciones en especie. Este mismo año 2018 supone un momento de múltiples cambios. En España Mariano Rajoy abandona el Gobierno a raíz de una moción de censura motivada por los continuos casos de corrupción que azotan al Partido Popular. Así mismo, entra en vigor el *V Plan Director de la Cooperación Española* que comprende el período 2018-2021, el cual orienta sus acciones hacia los compromisos que derivan, tanto de la Agenda 2030 como de los ODS. Esto confiere visos de continuidad a una acción con Colombia que se mantiene bajo los parámetros comunes de los países de renta media y priorizando la cooperación a través del multifondo para el postconflicto.

En este año 2018, se reduce la contribución de España al fondo de desarrollo rural del postconflicto, en consonancia con la tendencia de los recursos dispuestos y ejecutados en el país. No obstante, se mantienen sus aportaciones a los fondos multipartes de Naciones Unidas y la Unión Europea –que le hacen ser el 12º donante de cooperación (Agencia Presidencial de Cooperación 2018b)– de acuerdo con un presupuesto general de algo más de 12 millones de euros y cuyas prioridades son las mismas. Es decir, fortalecimiento institucional, agua y saneamiento básico, erradicación de la pobreza y de la violencia de género, y asistencia humanitaria (ver Gráfico 2).

Al respecto, y como sucede a lo largo de los últimos años, hay una concentración de las intervenciones en el litoral Pacífico –Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño– y en la región Caribe –Bolívar, Magdalena, La Guajira– además de proyectos específicos en Antioquia o Cundinamarca. Entre las acciones más destacadas se pueden reseñar los mismos proyectos bandera de escuelas de emprendimiento, respaldo a los proyectos productivos y la educación para el trabajo en comunidades vulnerables, y el respaldo institucional a dimensiones particulares del Acuerdo de Paz y a los procesos productivos y reincorporación a la vida civil de

excombatientes de las FARC-EP. Entre muchos otros, actuando sobre la línea de cultura de paz a partir de la promoción de bibliotecas móviles en hasta 150 municipios especialmente afectados por la violencia del conflicto armado interno.

Gráfico 2. Distribución porcentual de la cooperación de la AECID en Colombia, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en AECID (2019). El presupuesto para 2018 fue de 12.188.060 euros.

6. Conclusiones

En el año 2019, según la Agencia Presidencial de Cooperación (2020), España destinó en cooperación un total de 10.87 millones de euros, aunque el detalle de cómo fueron desarrollados los mismos podrá ser abordado con mayor precisión una vez que se publiquen las memorias justificadoras de la labor de la AECID en Colombia, tanto para 2019 como para 2020. No obstante, conviene señalar la dificultad de hacer seguimiento a las acciones, proyectos y recursos destinados por la cooperación española en Colombia, habida cuenta de que, si bien la información es notable, esta se encuentra altamente desagregada y, a falta de documentos de armonización, resulta difícil de sistematizar. Si se observa el Plan Anual de la AECID para el año 2019, en el capítulo de Colombia es posible encontrar el compromiso de España por seguir respaldando los fondos multilaterales de Naciones Unidas y la Unión Europea, y dar continuidad a las estrategias y líneas de acción que han caracterizado a la cooperación española en los últimos años³. De otro lado, a enero de 2021 aún no se puede consultar el MAP para el período 2020-2023, aunque en septiembre de 2020 se lanzó la convocatoria desde la AECID en Colombia para hacer seguimiento a su cumplimiento y ejecución.

La asistencia humanitaria, con especial atención al proceso migratorio masivo que continúa desarrollándose desde Venezuela, el trabajo con comunidades vulnerables, la promoción de la cohesión social a través de la gestión del agua y del saneamiento básico además del respaldo a la arquitectura

³ Por ejemplo, la aportación española al fondo multipartes para el posconflicto de la Unión Europea fue de tres millones de euros

institucional que prevé la implementación del Acuerdo de Paz, unido a la construcción de capacidades económicas de sectores con muy escasos recursos y el fortalecimiento institucional, seguirán siendo las huellas distintivas de una cooperación que, como se ha observado, se ha redefinido notablemente en los últimos años.

Al respecto cabe extraer algunas conclusiones que merece la pena recoger a modo de corolario. En primer lugar, se constatan algunas de las consecuencias en los cambios de los lineamientos internacionales de la cooperación, de inicios del siglo XXI, y del mismo hecho de consolidarse Colombia como país de renta media. Los recursos destinados a cooperación para el desarrollo, mayormente no reembolsable, se han reducido muy significativamente en detrimento de los instrumentos crediticios reembolsables. Igualmente, han proliferado los espacios triangulares y de cooperación sur-sur, también, coherentes con de la entrada de Colombia en la OCDE. Al respecto debe precisarse cómo el reacomodo de la relación de España con Colombia a través de la cooperación triangular, en realidad, ha de entenderse como una vía de apoyo adicional, en tanto que, para España, no deja consigo notables tasa de retorno y demanda mayores esfuerzos en materia de coordinación y gestión de los recursos.

Se aprecian otros elementos destacables, como la afectación que supuso la crisis financiera internacional del año 2008 en la agenda de cooperación española, a partir de la cual se produjo un importante proceso de recortes que primaba a otros países destinatarios de la acción exterior y entre los que Colombia ocupaba un papel secundario. De hecho, el recorte de más del 50% del presupuesto para el Ministerio de Exteriores y también de la AECID no ha sido repuesto. Razón por la cual España ha ido perdiendo un protagonismo muy significativo en Colombia, cuya posición como donante cada vez resulta más residual.

También ha tenido lugar una redefinición del sentido y de alcance de la tradicional cooperación norte-sur y una adaptación a nuevos esquemas asociativos presentes en el país. La pérdida de autonomía relativa, en favor de una cooperación menos particular, y más incardinada a otras instancias multilaterales, como Naciones Unidas o la Unión Europea, corre el riesgo de ahondar en una paulatina pérdida del bagaje particular que, durante décadas, ha tenido y aún mantiene la cooperación española en Colombia.

Por otro lado, se ha perdido protagonismo en los escenarios del más alto nivel de gobierno en Colombia. Es decir, mientras que, en el proceso del Caguán, España fue un actor clave, aportando sustanciales cantidades de recursos, y desarrollando una agenda de gran relevancia, en el caso del diálogo y Acuerdo con las FARC-EP ha ocupado una posición secundaria. Resulta evidente que se han priorizado aspectos mencionados como la gestión de los recursos hídricos, el saneamiento básico, la asistencia humanitaria o el trabajo con comunidades vulnerables, siempre sin perder de vista el fortalecimiento institucional y el respaldo a ciertas instancias del Acuerdo de Paz. Empero, ni en la negociación con las FARC-EP, ni con el ELN se ha jugado un papel mínimamente relevante –queda explorar si ello se debe a la coincidencia con años de Gobierno del Partido Popular y la proximidad de este con la figura de Álvaro Uribe, continuo saboreador del Acuerdo de Paz–.

Tal vez todo lo planteado en estas páginas no sean más que las consecuencias lógicas de nuevos tiempos de la cooperación y de una situación paradójica de Colombia que, a pesar de todas sus dificultades, siendo un país de renta media y un socio de pleno derecho en la OCDE, deba dejar su posición receptora de cooperación a destinos con mayores necesidades y menores posibilidades.

Referencias bibliográficas

- AECID (2019): *Memoria AECID 2018*. Madrid: AECID.
- AECID Colombia (2018): *Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2015-2016-2017*. Bogotá: AECID Colombia
- Agencia Presidencial de Cooperación (2018): *Informe de Gestión 2017*. Bogotá: APC Colombia.
- (2018b): *Informe de Gestión 2018*. Bogotá: APC Colombia.
- (2020): *Informe de Gestión 2019*. Bogotá: APC Colombia.
- Barreto, M. (2016): *Laboratorios de paz en territorios de violencia(s): ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?* Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Borda, S. (2012): *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Castañeda, D. (2018): *La Unión Europea y la construcción de la paz en Colombia: cómo la cooperación internacional puede apoyar la transición del conflicto armado a la paz*. Bogotá: Editorial Uniandes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013): *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH.
- Cooperación Española (2014a): *Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2011-2012*. Bogotá: Cooperación Española.
- (2014b): *Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2013*. Bogotá: Cooperación Española.
- Krujit, D., Rey, E. y Martín, A. (2019): *Latin American Guerrilla Movements: Origins, Evolution, Outcomes*. Londres: Routledge.
- Menchero, M. (2019): *Centros Históricos, Cooperación Internacional y Turismo: Programa Patrimonio Cultural y Escuelas Taller para la región andina*. Madrid: URJC.
- y Ríos, J. (2020): "Programa Patrimonio Cultural y Escuelas Taller: análisis de la cooperación cultural española en América Latina y sus centros históricos", *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 35 (102): 149-183.
- Moreno, C. (2009): "Relaciones entre Colombia y Europa 1999-2002: alianzas y conflicto en la cooperación internacional", *Revista CS*, 3: 147-176. <https://doi.org/10.18046/recs.i3.430>
- Nivia-Ruiz, F. (2012): "La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos", *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 17: 87-113. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i17.1145>
- Otero, D. (2010): *El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Aurora.
- Pico de Coaña, Y. (2020): *Los procesos de paz en Centroamérica y Colombia*. Madrid: Pigmalión.
- Ríos, J. (2021): *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2021. Una mirada territorial*. Madrid: Sílex.
- y Zapata, J. (2019): "Política de Seguridad Democrática en Colombia: aproximaciones a un modelo de contrainsurgencia centrado en el enemigo", *Revista de Humanidades*, 36: 129-154.
- Rotberg, R. (2004): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015): *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2015b): *Marco de Asociación País Colombia-España (2015-2019)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Taborda, J. y Riccardi, D. (2019): "La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)", *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10 (1): 107-134. <https://doi.org/10.5209/geop.61477>
- Tokatlian, J. (2001): "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 54-55: 203-219.

Breve CV del autor

Jerónimo Ríos Sierra es Investigador postdoctoral del programa de excelencia "Atracción del Talento Investigador 2018" de la Universidad Complutense de Madrid y que cofinancia la Comunidad de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la violencia política y la construcción de paz en América Latina, habiendo publicado un total de 65 artículos científicos y 40 colaboraciones en libros.