

**ESTADO, ACTORES INTERNACIONALES Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL
CAUCA, 2012-2016.**

**OSCAR EDUARDO CAMPO CUARÁN
DAVID SEBASTIÁN PÉREZ REINA**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
2018**

**ESTADO, ACTORES INTERNACIONALES Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL
CAUCA, 2012-2016.**

**OSCAR EDUARDO CAMPO CUARÁN
DAVID SEBASTIÁN PÉREZ REINA**

DIRECTOR: CARLOS ORTEGA

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
2018**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y EL ESTADO.....	8
1.1. La construcción de paz: ¿conflictos locales, soluciones globales?.....	9
1.2. La construcción de paz en la actual coyuntura de Colombia.....	19
1.3. ¿Qué Estado? ¿Cuál paz? El aporte del neomarxismo para ampliar el debate sobre la construcción de paz en Colombia.....	26
2. ACTORES INTERNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CAUCA.....	35
2.1. Actores internacionales y la construcción de paz en el Cauca.....	36
2.1.1. La cooperación internacional en el Cauca: las agendas.....	36
2.1.2. La cooperación internacional en el Cauca: los actores.....	45
2.1.3. La cooperación internacional en el Cauca: los territorios.....	53
2.1.4. Breve balance.....	61
3. LOS EJES DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CAUCA (2012-2016).....	63
3.1. Claves para entender las selectividades de la paz: prehistoria e historia de los actores internacionales en el conflicto colombiano.....	64
3.2. Entre la paz negativa y la paz positiva: las selectividades de la construcción de paz en el Cauca 2012-2016.....	72
3.2.1. El asistencialismo humanitario o la “paz negativa” de la cooperación en el Cauca.....	72
3.3.2. El desarrollo alternativo o la “paz positiva” de la cooperación en el Cauca.....	75
3.1.3. A manera de epílogo: el horizonte de los actores internacionales en la paz del Cauca.....	79
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	89
ANEXOS.....	107

Lista de gráficos y tablas

Gráfico 1. Distribución porcentual de la cooperación internacional en Colombia 2012-2016.....	38
Gráfico 2. Cooperación internacional para el Cauca 2010-2017	38
Gráfico 3. Cooperación por ejes estratégicos, Cauca 2012-2016.....	40
Gráfico 4. Principales cooperantes según componentes de la construcción de paz, Cauca 2012-2016.	47
Gráfico 5. Numero de iniciativas por componentes de la construcción de paz, Cauca 2012-2016.	48
Gráfico 6. Iniciativas apoyadas por actores internacionales en municipios y regiones del Cauca 2012-2016.....	55
Gráfico 7. Índice de incidencia del conflicto armado en el Cauca, 2002-2013.....	55
Gráfico 8. Incidencia del conflicto armado vs incidencia de acciones de construcción de paz apoyadas por actores internacionales en el Cauca.....	56

Lista de tablas

Tabla 1. Cooperación de acuerdo a las líneas de la construcción de paz, Cauca 2012-2016.....	41
Tabla 2. Lineamientos del programa CELI Central.	59

INTRODUCCIÓN

El departamento del Cauca es una pieza central en el rompecabezas de la paz, no solo porque la guerra ha dejado profundas llagas en su territorio, sino porque tras el eminente silencio de los fusiles, aún es el escenario de profundos conflictos sociales y corre el riesgo de seguirlo siendo por mucho tiempo más. Como territorio estratégico este departamento refleja la forma en que el discurso y la praxis de la paz, se han apoderado obstinadamente de la opinión pública, de las disposiciones gubernamentales y de la agenda de múltiples actores políticos. A pesar de la gran oportunidad que representa esta coyuntura para un territorio como el Cauca, se puede decir que la paz hoy se encuentra en vilo, ya que está siendo despojada de su capacidad transformadora y en su nombre se legitiman discursos particularistas, se despliegan agendas para reproducir proyectos político-económicos y se negocian constantemente los intereses de cada uno de los actores involucrados.

En este marco, el Estado y los actores internacionales cobran especial relevancia analítica, ya que el modelo de paz desarrollado en Colombia responde a un enfoque neoinstitucionalista enmarcado en la denominada *paz liberal*. Un modelo que busca superar la violencia a partir de la construcción de instituciones fuertes, que garanticen un conjunto de derechos políticos y económicos de corte liberal. De hecho, en este paradigma la *peacebuilding* (construcción de paz), tiene un anglicismo hermano: *statebuilding* (construcción de Estado); una ecuación donde los actores internacionales tienen una misión articuladora, puesto que ellos son uno de los principales eslabones de la construcción de paz. Así las cosas, el análisis crítico del Estado (como estructura central) y los actores internacionales (como estructuras articuladoras), es más que necesario para comprender el presente y futuro de una paz en jaque.

En este sentido, nuestro trabajo se pregunta por el papel del Estado y los actores internacionales en la construcción de paz en el Cauca durante el periodo 2012-2016, momento que enmarca la intensificación de la construcción de paz en Colombia.

Para ello nuestra propuesta articula los principales desarrollos epistemológicos de los Estudios de Paz, especialmente del paradigma de la *paz liberal* y de posturas críticas como la *paz híbrida* o *postliberal*; los cuales son ampliados de manera crítica desde la ciencia política con el enfoque estratégico relacional (EER) propuesto por Bob Jessop. Esta propuesta ecléctica se explica en la medida que la construcción de paz en Colombia, obedece a un modelo que puede ser analizado desde los Estudios de Paz (específicamente desde el paradigma de la *paz liberal*), pero sus aporías fundamentales –relacionadas con el Estado- pueden ser abordadas desde los aportes críticos del enfoque estratégico relacional. Si bien, en la ciencia política se cuenta con múltiples perspectivas teóricas para analizar los procesos que atañen al Estado y a las instituciones en general, creemos que el EER es una alternativa para entender los alcances de la paz; a partir del entendimiento de la naturaleza capitalista del Estado que la desarrolla y del papel de los actores que la apoyan.

La hipótesis que tenemos es que el Estado y los actores internacionales abanderan y promueven la construcción de una *paz liberal*, ya que no entra en contradicción con los intereses globales del Estado como estructura de clase y tampoco discrepa con la agenda clasista de los actores internacionales que apoyan este proceso. Por esta razón la agenda de construcción de paz en territorios como el Cauca, está marcada por elementos como la justicia transicional,¹ el Estado de Derecho, la institucionalidad democrática y el impulso de una economía de mercado;² aspectos que en todo caso no combatirán los detonantes del conflicto, sino que las mantendrán latentes y con riesgo de recaer en la violencia.

Para desarrollar esto el documento se divide en tres apartados. En el primer capítulo se detalla teóricamente las nociones de construcción de paz y de Estado, además

¹ Aquí se incluyen los procesos de DDR, reparación a víctimas, memoria y derechos humanos.

² Elementos centrales en el modelo de paz liberal de acuerdo a: RICHMOND, Oliver. The problem of peace: understanding the 'liberal peace'. En: Conflict, Security and Development. Vol. 6, n. 3; pp. 291-314; NEWMAN, Edward, R. PARIS y O. RICHMOND (Eds.). New Perspectives on Liberal Peacebuilding. New York: United Nations University Press, 2009.

se define el estatuto analítico que los actores internacionales tienen en nuestra propuesta investigativa. A partir de una metodología de corte cualitativo analítico, se problematiza el concepto de construcción de paz desde la epistemología para la paz, y el de Estado, a partir del enfoque estratégico relacional. Con esto se busca detallar los principales aspectos de la paz liberal y presentar las posibilidades que el análisis neomoarxista del Estado, tiene para ampliar la comprensión de los alcances de la construcción de paz en el Cauca y el país.

El segundo capítulo desarrolla una caracterización de los actores internacionales articulados a la construcción de paz en el Cauca durante 2012-2016; estudiando sus agendas, los principales actores y la incidencia territorial. Se trata del apartado empírico del trabajo, que implica el uso de una metodología mixta que acoge un enfoque cuantitativo de corte documental. Para ello se dispuso de dos fuentes de primer orden: i) los informes y documentos de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) y de la Oficina Asesora de Cooperación Internacional de la Gobernación del Cauca; ii) los funcionarios gubernamentales y de agencias multilaterales, a los cuales se aplicó una entrevista semiestructurada.

Finalmente, el tercer capítulo se presenta como un apartado completamente analítico, que busca estudiar la construcción de paz en el Cauca en el marco de un proceso más amplio –como es la internacionalización hegemónica–, que a subordinado a Colombia a un programa fundamentalmente exógeno, dejando como principal resultado la búsqueda de una paz de “arriba hacia abajo” en territorios donde se ha luchado por una paz de “abajo hacia arriba”. De igual manera, tras esta aproximación se definen una serie de conclusiones que recogen los principales elementos de la investigación.

1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y EL ESTADO.

El presente capítulo tiene el objetivo de conceptualizar la construcción de paz desde los Estudios de Paz y detallar los aportes del enfoque estratégico relacional (EER) para el análisis de las instituciones centrales en este proceso. Con ello buscamos exponer y debatir los planteamientos dominantes, críticos y alternativos de la “irenología”, y presentar las principales contribuciones que el EER tiene para nuestra pesquisa; examinando sus alcances y limitaciones en el análisis de la construcción de paz como una transformación estratégica del conflicto armado.

La hipótesis que defendemos en este apartado es que el paradigma de la *paz liberal* ha sido el faro de la construcción de paz en Colombia, ya que se ha buscado superar la violencia a partir del fortalecimiento institucional, para garantizar un conjunto de derechos políticos y económicos de corte liberal.³ Proceso que no supone el fin de las conflictividades y la violencia, sino la consolidación de las estructuras políticas y económicas que las originaron; razón por la que es pertinente analizar los intereses y las agendas priorizadas por los protagonistas de esta paz neoinstitucional: el Estado (como el actor principal en la transformación del conflicto) y los actores internacionales (como las estructuras de apoyo en la construcción de paz).

Este apartado es importante puesto que articula los estudios de paz con las teorías críticas de la ciencia política, con el fin de concretar una noción operativa de construcción de paz para el caso colombiano; dotándonos de herramientas teóricas que nos alejan de aproximaciones teleológicas y lugares comunes cuando hablamos de la paz en nuestro país. Igualmente, es relevante ya que nos brinda el

³ BAUTISTA, S. Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. En Revista Ciudad Paz-ando, 2017, vol. 10, no. 1, p. 3. Disponible en: <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/viewFile/11639/12989>

soporte conceptual para estructurar las variables analíticas y la ruta metodológica para el trabajo empírico de nuestra investigación.

1.1. La construcción de paz: ¿conflictos locales, soluciones globales?

Dentro de los Estudios de Paz la *peacebuilding* tiene un lugar privilegiado, su estudio y practica se encuentra íntimamente relacionada con otros anglicismos de uso frecuente como *peacemaking* (pacificación o establecimiento de la paz), *peacekeeping* (mantenimiento de la paz), *peace enforcement* (imposición de la paz) y *conflict prevention* (prevención de conflictos a partir de medidas diplomáticas).⁴ Pero la construcción de paz se impone sobre estas porque resume la extensa discusión sobre la paz, a la vez que permite desarrollar estrategias locales, nacionales, regionales e internacionales para “evitar que los conflictos de cualquier índole, lleguen a convertirse en conflictos armados, o que los que están en esta fase, salgan y no retornen a ella”.⁵

Su historia se remonta al beligerante inicio del siglo XX, periodo avasallado por un realismo político que aplazó hasta los 70 su afianzamiento en la academia y hasta los 90, su consolidación en las agendas gubernamentales. Dentro de sus principales teóricos están Kenneth Boulding y Anatol Rapoport, el primero desde la economía y el otro desde la psicología, ambos desde la teoría de sistemas y la teoría de juegos; considerándose las primeras contribuciones para la resolución de conflictos. También tenemos a Elise Boulding, quien destaca por sus aportes en la cultura y la pedagogía para la paz; John Burton, que desarrolló el enfoque de “resolución de

⁴ ONU. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. New York: United Nations, Department of peacekeeping operations, 2008, pp. 17-40. Disponible en: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89481/2008%20CapstoneDoctrine.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵ CASTAÑO, Oscar. Conflictos armados y construcción de paz. de la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría. En Ra Ximhai, mayo-agosto, 2013, vol. 9, núm. 2, pp. 69-104, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/461/46127565004.pdf>

problemas” y Thomas Schelling, también desde la teoría de juegos, pero con énfasis en la fase de negociación.

Igualmente, con Gene Sharp se construyó una línea que tenía en cuenta la regulación de los conflictos desde la no-violencia; la transformación del conflicto se desarrolló con Paul Wher; y Adam Curle estableció el concepto de “diplomacia paralela” y la metodología multi-track; que era la combinación de distintos niveles de negociación en los conflictos, siendo importante la incidencia de terceros en el proceso. Aunque la lista es amplia, es necesario resaltar a Johan Galtung y John Paul Lederach. El primero, como miembro de número de la perspectiva estructural del conflicto y de la visión normativa en la superación de los mismos; y el segundo como el impulsor del paradigma de la transformación de conflictos en los noventa.⁶

A Galtung le debemos más la mitad de toda la bibliografía sobre la paz⁷ y una de las visiones idealistas más influyentes en las agendas académicas y gubernamentales. El autor parte del entendimiento del conflicto como un proceso con crisis y oportunidades, siendo la violencia una agudización negativa de la crisis y la paz una oportunidad para superar y transformar dicha situación. Además propone la división central en el estudio y la práctica de la paz, la que hay entre una *paz negativa* (ausencia de acciones violentas) y una *paz positiva* (existencia de condiciones sociales, políticas y económicas estructurales que impidan la violencia).⁸

De acuerdo con Galtung el conflicto producido en las relaciones sociales tiene tres dimensiones: *interna*, *externa* y *entre* las relaciones humanas; que se expresan en

⁶ El desarrollo de los estudios de paz también tuvo en cuenta la creación de instituciones influyentes. Solo por citar algunas tenemos el Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (PRIO), la revista Journal of Peace Research (con el auspicio de la UNESCO), el Programa de Negociación de la Harvard Law School (Especializado en la negociación y resolución de conflictos) y la La Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (con en la cultura y construcción de paz).

⁷ CALDERÓN, Percy. Teoría de conflictos de Johan Galtung. En Revista paz y conflictos, 2009, No. 2, pp. 60-81.

⁸ *Ibíd.*, p. 60.

las *presunciones*, el *comportamiento* y las *contradicciones* respectivamente.⁹ Cada una de estas dimensiones es proclive de resolverse por una vía pacífica o violenta, razón por la que el autor propone que las acciones encaminadas a tramitar el conflicto por vías pacíficas deben tener en cuenta el “*peacemaking* (que opera sobre las actitudes), el *peacekeeping* (que opera sobre los comportamientos), y *peacebuilding* (que opera sobre las contradicciones subyacentes)”.¹⁰ La priorización de una en detrimento de otra, puede conllevar al trámite fallido del conflicto, posibilitando su reactivación y posible agudización crítica. Con todo, para el noruego la construcción de paz se entendería como el “emprendimiento político que tiene como objetivo crear paz sostenible enfrentando las causas estructurales o profundas de los conflictos violentos a partir de las capacidades locales para la gestión pacífica de los mismos”.¹¹

Otra de las líneas influyentes en los Estudios de Paz ha sido elaborada por J.P. Lederach, principalmente desde su visión transformadora y multidimensional de las conflictividades. El autor también asume al conflicto como un hecho estructural, proponiendo que las soluciones de los conflictos son procesos de largo plazo y debían tener un carácter holístico.¹² El primer paso en la construcción de paz sería la transformación del sistema relacional de los individuos en conflicto y la activación de sus capacidades constructivas, permitiendo encontrar nuevas salidas a cualquier escenario de conflicto. De acuerdo con Lederach la construcción de paz es la forma “cómo nos movemos de la violencia destructiva a un compromiso social

⁹ *Ibíd.*, p. 70.

¹⁰ *Ibid* p. 70. Ver también: GRASA. 2010, Op. Cit., p. 85.

¹¹ GALTUNG, Johan. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding. En: Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Vol. II. Copenhagen, Christian Ejlertsen, 1976, pp. 297-298. Citado por PALADINI, Borja. Construcción de paz, transformación de conflictos y enfoques de sensibilidad a los contextos conflictivos. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2011. Disponible en: <http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/657/1/Arte%20M%C3%B3dulo%205%20Hojas%20Internas.pdf>

¹² LEDERACH, John Paul. Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas. Bilbao: Bakeaz- Gernika Gogoratuz, 2 ed, 2007. Disponible en: <http://www.academia.edu/>

constructivo”.¹³ Dicho cambio se produce en una estructura que tiene dimensiones, niveles y actores, que se dividen en una pirámide: en la base están los actores sociales y las comunidades que tienen lugar donde el conflicto incide directamente, el nivel intermedio están ONG, iglesias, academia, gremios y finalmente en la punta están los tomadores de decisiones.¹⁴

A Lederach también le debemos la idea de *postacuerdo*¹⁵ en recambio de la idea de *postconflicto*, que se plantea como una fase de transición desatada con los acuerdos entre las partes en conflicto; los cuales no garantizan la transformación del mismo, aunque sean uno de los pasos para lograrlo. El *postacuerdo* se plantea como un momento en que convoca a las partes en conflicto y a los demás actores relacionados directa e indirectamente, teniendo el potencial de conectarse sistemáticamente con “los procesos de cambio más amplios incrustados en la red de relaciones en un contexto determinado”.¹⁶ Es decir es una fase donde se podrían presentar, o no, los cambios constructivos para la transformación del conflicto.¹⁷

Actualmente estos desarrollos tienen gran impacto en las agendas decisorias, principalmente del ámbito internacional, no obstante, hasta los 80 estas discusiones habían sido esencialmente batallas de papel, protagonizadas por los “irenólogos” desde las trincheras de sus escritorios en universidades europeas y norteamericanas. El paso de la teoría a la práctica estuvo mediado por el final de la Guerra Fría, el triunfo del capitalismo, la avanzada de la democracia liberal y el aumento de conflictos armados internos en los 90; elementos que le dieron un nuevo respiro a los “ideales del internacionalismo liberal que aspiraba a lograr la paz y el

¹³ LEDERACH, John Paul. La imaginación moral: el arte y el alma de construir la paz. Bogotá: Norma. 2008, p. 11.

¹⁴ LEDERACH. 1997, Op. Cit.,

¹⁵ LEDERACH, J. 2008, Op. cit, 79.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 82.

¹⁷ Para complementar este apartado se puede ver el balance que hace Angelika Rettberg y Carlo Nasi sobre los estudios del conflicto y la paz. Ver. RETTBERG, Angélica y NASI, Carlo. Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente. En Colombia Internacional, julio-diciembre, 2005, 62, pp. 64-85.

desarrollo mundial”¹⁸ y se afianza en la estructura institucional de la ONU y los Estados dominantes del escenario internacional.

La relación entre actores internacionales y construcción de paz, desarrollada tras el final de la Guerra Fría,¹⁹ se estrecha a partir del lanzamiento de la Agenda para la paz (1992) de Boutros Boutros-Ghali, entonces secretario General de la ONU.²⁰ Con esto se comenzó a hablar de *post-conflict peacebuilding* (construcción de paz posbélica), haciendo referencia a operaciones desarrolladas y/o apoyadas por esta institución para afrontar escenarios postconflicto. De acuerdo con la ONU, la construcción de paz posbélica tenía en cuenta todas las “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto”,²¹ una definición escueta que más tarde fue robustecida por una serie de documentos emanados de la misma institución,²² estableciendo que la construcción de paz comprende las:

actividades realizadas al final conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas más que la mera ausencia de la guerra [incluyendo] la reincorporación de excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo mediante el adiestramiento y reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la

¹⁸ MATEOS, Oscar. La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates riticos a partir del caso de Sierra Leona [en línea]. Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales e integración europea. Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico Jurídicas, 2011 [citado 10 de agosto de 2016], p. 17. Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/96422/omm1de1.pdf?sequence=1>

¹⁹ DUFFIELD, M. Las Nuevas guerras en el mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2004, p. 40.

²⁰ RETTBERG, A. Op. Cit.; MATEOS, Oscar, Op. Cit., p. 18. GRASA, R. Op. Cit., pp. 68-77.

²¹ BOUTROS-GHALI, Boutros. Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. 17 de Junio de 1992, Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>

²²Al respecto ver: BOUTROS-GHALI. Suplemento de “Agenda para la paz”, 1995, disponible en: <http://www.un.org/sp@nish/documents/a5060.pdf>; ONU. An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities, 1996, disponible en: http://www.un.org/esa/peacebuilding/l-ibrary/st_esa_246.pdf; ONU. An Agenda for Development, 1994, disponible en: <http://www.un.org/Docs/SG/aqdev.html> ; BOUTROS-GHALI. An Agenda for Democratization, 1996, disponible en: http://www.un.org/en/events/democracvdav/pdf/An_agenda_for_democratization%5B1%5D.pdf ; NACIONES UNIDAS, Informe sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, 2000, disponible en: http://www.un.org/spanish/peace/operations_report

prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación.²³

Es una propuesta que hace de los principales desarrollos de los estudios de paz, especialmente de las nociones galtungnianas de la *paz negativa* y, de forma leve, de la *paz positiva*; pero también era una propuesta que sintoniza con ideales y procesos de esta coyuntura tales como el liberalismo (reflejado en el humanitarismo) y con la galopante globalización, dos elementos centrales en la posguerra fría.²⁴ Este paradigma se desarrolló en un sistema internacional unipolar, una estructura políticamente vertical que tenía como Estado hegemónico a los EEUU y a su proyecto económico. Un escenario que se amplió y “pluralizó” gradualmente al calor de la globalización, distribuyendo en múltiples manos –ONG, organismos multilaterales, corporaciones, ejércitos privados- la capacidad de incidir en el escenario internacional. Este proceso de internacionalización tuvo como principal efecto la progresiva estandarización de las causas y tratamientos del conflicto;²⁵ priorizando aspectos como seguridad, gobernanza, democratización, participación política, liberalización socioeconómica y justicia transicional.²⁶

Este modelo fue llamado por Mark Duffield como el paradigma de la “paz liberal”,²⁷ un modelo que tiene raíces en la filosofía kantiana de la paz perpetua,²⁸ la teorización de Joseph Schumpeter sobre la democracia, el idealismo internacionalista de Robert Keohane y Joseph Nye,²⁹ y en algunos casos también mostraba influencias del humanismo cristiano y la teoría crítica sobre la acción

²³ ONU. Informe sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, 2000, párrafo 13.

²⁴ CASTAÑO Op. Cit., p. 89.

²⁵ OTTAWAY, Marina. Rebuilding State institutions in collapsed States. En *Development & Change*, noviembre de 2002, Vol. 33, No. 5, pp. 1001-1024.

²⁶ MATEOS, Op. Cit. p. 28; PARIS, Roland. International Peacebuilding and the "Mission Civilisatrice", en *Review of International Studies*, 2002, Vol. 28, Núm.4, pp. 637-56.

²⁷ DUFFIELD. Op. Cit., p. 39.

²⁸ DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs: Part I. En *Philosophy and Public Affairs*, 1983, Vol. 12, No. 3: 205-235.

²⁹ KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. Poder e interdependencia: la política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

social. Internamente este paradigma desarrolló múltiples corrientes y modelos,³⁰ pero conservó un núcleo central en su idea de construcción de paz, la cual es vista como el proceso que permite: “la intervención en la regulación del Estado mediante reformas destinadas a implantar la democracia y la “buena gobernanza”, la economía de mercado, el imperio de la ley, el respeto de los tratados internacionales y de los derechos humanos (...) el fortalecimiento de la sociedad civil, el desarme, la ayuda humanitaria, la seguridad humana [y] la justicia social”.³¹

La construcción de paz así concebida replantea los estándares de seguridad global basados en el realismo, donde el Estado era el centro de acción; encauzando los procesos internacionales en una compleja red de “flujos y nodos de autoridad dentro de la gobernación liberal que aúnan los diferentes *complejos estratégicos* formados por actores estatales y no estatales, militares y civiles y públicos-privados que persiguen sus propios intereses”.³² En este nuevo escenario el Estado tenía que compartir las responsabilidades de la construcción de paz con estos actores, que actuaban en una pluralidad discursiva, pero en la práctica obedecían a un proyecto unipolar y estandarizado de paz. De igual manera, la arquitectura para “desplegar” la paz se diseñó de acuerdo con la verticalidad del escenario internacional; razón por la que los actores internacionales estructuraban el proceso de arriba hacia abajo (*top-down*),³³ situación alejada de propuestas como la de J.P. Lederach,³⁴ que abogaban por una construcción de paz de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

Tras los hechos del 11-S el enfoque liberal propio de los 90 (que enfatizaba en los derechos humanos, la democracia y la sociedad civil), se ensambló con un

³⁰ De acuerdo a Oliver Richmond, este modelo tiene al menos cuatro corrientes con diferentes agendas y estrategias para la construcción de paz, a saber: i) la paz del vencedor, ii) la paz institucionalista, iii) la paz constitucional y iv) la paz civil. Ver: RICHMOND, Oliver. La paz en las relaciones internacionales. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, 2012. De igual manera se pueden reconocer tres modelos internos que surgen de la aplicación en terreno de los principios de este paradigma: i) el modelo conservador-realista, ii) el modelo ortodoxo-liberal y iii) el modelo emancipador transformador. Ver: MATEOS. Op. cit. p. 86.

³¹ MATEOS. Op. cit. p. 85.

³² DUFFIELD. Op. cit. p. 39.

³³ RICHMOND. Op. cit. p. 34.

³⁴ LEDERACH. 2007, Op. Cit.; LEDERACH, 2008. Op. Cit.

componente de securitización³⁵ que buscaba el fortalecimiento del Estado y el monopolio de la fuerza; algo que en el debate se denominó como construcción de Estado (*statebuilding*). De acuerdo con esto, el tránsito de una situación de violencia masiva generalizada a una situación de paz, necesitaba desarrollarse sobre bases institucionales sólidas, que en el marco de la confrontación estaban ausentes o hayan sido deterioradas; necesitando así de la construcción de un Estado competente, autónomo y legítimo.³⁶ Un proceso que puede ser ampliamente coercitivo, ya que busca establecer estructuras centralizadas en contextos heterogéneos que, en el marco de la paz liberal, apuntaría a construir un estado neoliberal con el objetivo de bloquear dichas estructuras.³⁷ De acuerdo con Richmond, esto conllevaría a una confrontación entre:

los actores internacionales, que persiguen una agenda de liberalización económica y política, y los agentes locales de base, cuyos intereses y tradiciones pueden ser incompatibles con esas imposiciones desde fuera. En este sentido, la construcción de estado refleja la hegemonía de los valores occidentales y los intereses de los actores que los promueven, limitando a los estados (re)construidos a funciones de seguridad y de mercado.³⁸

La puntilla final para conjugar la *peacebuilding* con el *statebuilding*, sería el auge del discurso del terrorismo y su conclusión de que los Estados frágiles tenían más probabilidades de originar y/o recrudecer los conflictos armados internos y externos; situación que ponía en vilo la estabilidad del sistema internacional, con lo cual se agregó a la construcción de paz el objetivo de fortalecer las estructuras militares y los mecanismos de gobernanza de dichos Estados. Así, los albores del siglo XXI

³⁵ La securitización se puede entender como “estrategia [y] como proceso intersubjetivo que se puede derivar de la mezcla de intereses del gobierno y las élites y presiones societales y sistémicas y que logra activar tanto el aparato de defensa como la política exterior en contra del ‘enemigo’”. Ver: BUELVAS, Eduardo y VERA, Diego. Construcción de paz y política exterior. En: BUELVAS, Eduardo y GEHRING, Hubert. Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: Fundación Konrad Adenauer, 2016, p. 42. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/19115-1442-4-30.pdf>

³⁶ GIMÉNEZ. Op. cit. 28, citando a PARIS, Roland. y SISK, Timothy. The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations. Abingdon: Routledge, 2009.

³⁷ *Ibíd.*, p. 30.

³⁸ *Ibíd.*, p. 30.

miran cómo la construcción de paz (liberal) es inseparable de la construcción de Estado, proceso que hace resonancia de propuestas como las de Roland Paris, en su máxima de “Institucionalizar antes que liberalizar” (*Institutionalization before liberalization*).³⁹

En los últimos años, diversos autores provenientes de enfoques críticos, postestructuralistas, poscoloniales y decoloniales han cuestionado de manera incisiva a este paradigma.⁴⁰ Se ha llegado a señalar que este modelo es una “*realpolitik* renovada con maquillaje moral/liberal”,⁴¹ que busca desarrollar desde arriba y desde fuera de las sociedades en postconflicto, un modelo estandarizado que no reconoce su diversidad étnica y cultural.⁴² Además se critica su dimensión cosmopolita (donde prevalecen los intereses de las potencias Occidentales),⁴³ el carácter superficial de las intervenciones (ya que se enfoca en la denominada *paz negativa* y en el componente institucionalista de securitización), su tendencia neoliberal (debido al impulso de una economía de mercado) y sus claros matices etnocéntricos (ya que se entiende que las directrices son emanadas del “Norte”).⁴⁴

Dentro de los más importantes tenemos a Oliver Richmond y Roger Mac Ginty quienes delinearon los puntos básicos de la *paz híbrida* o *postliberal*, que cuenta con influencias de la teoría crítica (en su cuestionamiento al proyecto de la

³⁹ MATEOS. Op. cit., p. 103.

⁴⁰ Entre los más importantes tenemos a Roland Paris, Oliver Richmod, Roger Mac Ginty, Edward Newman, Michael Pugh, David Chandler y Mark Duffield Ver: RICHMOND. Oliver. Critical Research Agendas for Peace: The Missing Link in the Study of International Relations. Alternatives, vol. 32, nº 2, 2007; GOMES, Aureo de Toledo. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding. Revista de Relacoes Internacionais de UFGD. julio-diciembre, 2013, Vol. 2. No. 3, Disponible en: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/2988/1691>

⁴¹ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. Autonomía indígena y construcción de paz sin el Estado: la paz híbrida y subalterna en los territorios zapatistas de Chiapas. Tesis de maestría en Relaciones internacionales con mención en seguridad y derechos humanos, FLACSO Ecuador, 2015, p. 39.

⁴² *Ibíd.*, p. 40.

⁴³ PÉREZ-ALONSO, Karlos. Paz híbrida y paz desde abajo: el desafío local a la construcción de la paz liberal. Disponible en: <http://www.aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=1386>

⁴⁴ CRUZ, Juan y FONTAN, Victoria. Una mirada subalterna y desde abajo de la cultura de paz. En Ra Ximhai, enero-junio, 2014, vol. 10, núm. 2, pp. 135-152. También se puede revisar: MAC GINTY, Roger. International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace. Palgrave Macmillan, Basingstoke, GB, 2011, p. 41-42.

modernidad y el progreso), el posmarxismo (con el uso de las nociones de *hegemonía* y *agonismo*) y el postestructuralismo (por la importancia que el concepto de *agencia* tiene para estos postulados). Los autores argumentan que el diseño de la paz liberal significa la imposición de una “paz virtual”, que está basada en un institucionalismo descontextualizado con las dinámicas locales y es impuesto de forma vertical por redes de cooperación internacional; impidiendo la agencia social y restringiendo la capacidad emancipadora que deben estar en la base de la construcción de paz.⁴⁵

Ante esto los autores proponen que la *peacebuilding* (al igual que la *statebuilding*) debe ser una hibridación entre lo local y lo internacional, dando como resultado una paz liberal-local que conlleve la constante negociación entre el hegemónico paradigma liberal de paz y la resistencia de los agentes locales frente a este; teniendo como consecuencia un proyecto que articula en mayor o menor medida:

las versiones liberales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el desarrollo y el mercado [con] la dinámica de lo cotidiano, de las necesidades de las comunidades y los ciudadanos en la subsistencia y la configuración de costumbres, la tradición, la historia y las identidades no-liberales, de derecho consuetudinario, hereditarias e instituciones tribales, las distintas nociones acerca del uso y la apropiación de la tierra y la propiedad, del papel del estado, del mercado o de la comunidad/colectivo en la prestación de servicios.⁴⁶

Ahora bien, estas aproximaciones críticas de los Estudios de Paz tampoco han estado libres de “culpa” y en recientes publicaciones han sido señalados de proponer más de lo mismo. El debate en disciplinas cercanas a la ciencia política como las RRII, ha sido enriquecido por autores de corte foucaultiano como David Chandler y de influencias decoloniales como Meera Sabaratnam y Thania

⁴⁵ ESTÉVEZ, Jorge. Paz Liberal e “International Statebuilding”, crítica y surgimiento de un nuevo paradigma. En Revista Relaciones Internacionales, febrero de 2012, No. 19, p. 190. Autores como Michael Pugh hablan de “paz agresiva”, haciendo referencia a la imposición de ideologías por parte de agencias internacionales. Ver: PUGH, Michael. “Reflections on Aggressive Peace”. En International Peacekeeping, 2012, Vol. 19 No. 4, pp. 410-425. Disponible en: <http://www.jstor.org/>

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 40.

Paffenholz, que señalan a la *paz híbrida* de seguir legitimando la misión colonialista de paz que Occidente tiene con los territorios en conflicto.⁴⁷ En concreto, se ha discutido sobre el continuismo del carácter eurocéntrico y la reproducción de separaciones binarias tales como internacional/local y liberal/no liberal; las cuales poco o nada contribuyen frente a realidades plurales y complejas donde tiene lugar la construcción de paz. De acuerdo a Paffenholz, aparte de las dicotomías reduccionistas, otras de las debilidades serían la frágil conceptualización de los actores primarios –sean locales o internacionales–, la exaltación excesivamente positiva de formas híbridas de paz y de Estado, el bajo cuestionamiento a las elites locales y la sobrevaloración del papel de la resistencia local.⁴⁸ Finalmente se señala que la *paz híbrida* continuaría fundamentando un apriorismo recurrente pero bastante cuestionable;⁴⁹ el de entender a Occidente como el agente cooperador y a los “Otros” como receptores de políticas que “resisten” y configuran mediante la agencia.⁵⁰

1.2. La construcción de paz en la actual coyuntura de Colombia

A pesar de la amplitud de esta discusión, la denominada *paz liberal* sigue siendo el faro epistemológico que guía la investigación y la praxis de la construcción de paz en los diferentes escenarios bélicos y posbélicos, siendo uno de ellos Colombia. En nuestro caso el paradigma liberal ha sido vertebral desde la década de los

⁴⁷ GIMÉNEZ SÁNCHEZ. Op. Cit. pp. 44-51.

⁴⁸ GOMES, Aureo de Toledo. Paz e Hegemonia: uma proposta de leitura sobre peacebuilding e a Virada Local. In: Anais do 6o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2017. v. 1, pp. 1-24, p. 5. Disponible en: http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499083882_ARQUIVO_2017ABRIAureodeToledoGomes.pdf

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 5.

⁵⁰ IÑIGUEZ, Marta. Prácticas y Procesos en las Relaciones Internacionales. En revista Relaciones Internacionales Octubre 2013 - Enero 2014, No. 24, Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/464/356.pdf>

noventa,⁵¹ y es la base programática de diversos procesos paralelos como las negociaciones Gobierno-guerrillas.⁵²

A pesar de que la actual coyuntura use y abuse del discurso que promete construir la paz desde abajo y desde los territorios;⁵³ en el actual proceso el enfoque institucional es sumamente vertical, pues el centro y su proyecto político, económico y social tienen que llegar a la periferia. Situación reflejada en el discurso bandera del gobierno y de la amplitud de sectores políticos y sociales favorables a la paz: el de la *paz territorial*,⁵⁴ un eufemismo colombianizado del paradigma de *paz liberal* que articula dos propuestas afines: “la noción del enfoque de derechos de corte liberal y la conformación de “instituciones fuertes”, que hagan cumplir esos derechos en todo el territorio”.⁵⁵

De acuerdo con esta propuesta, las causales del conflicto están relacionadas con las fallas del Estado colombiano, principalmente su baja capacidad institucional para garantizar los derechos en todo el territorio y la insuficiente respuesta de las demandas de la sociedad.⁵⁶ Permitiendo sostener que uno de los elementos centrales en la construcción de paz es la consolidación del Estado en los escenarios donde este es frágil o inexistente, proceso que debe hacerse desde una perspectiva regional y de “abajo hacia arriba” para desarrollar “una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio.

⁵¹ Ver: RETTBERG, Angelika. Construcción de paz en Colombia: Contexto y balance. En: Construcción de paz en Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2012.

⁵² AREVALO BENCARDINO, Julián. Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. En Revista economía institucional, 2014, Vol. 16, No. 30. pp.131-169. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962014000100007

⁵³ GARCÍA, Sergio. Paz territorial: ni territorios, ni paz. En Revista Nova et Vera, 2016, 2(18), párrafo 4 y 5. Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/Inicio/Omnia/Paz-territorial-ni-territorios,-ni-paz/>

⁵⁴ BAUTISTA. Op. Cit. p. 1.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 3.

⁵⁶ JARAMILLO, Sergio. La paz territorial. Oficina del Alto Comisionado Para la Paz. Presidencia de la República, p. 1. Disponible en: <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

“Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar”.⁵⁷ En sintonía con lo propuesto por autores como Roland Paris, se estaría buscando una institucionalización de la paz desde un modelo liberal, que reproduzca de forma negociada el modelo político y económico del Estado en los territorios.

De manera que la paz se entiende como la superación de la violencia a partir del fortalecimiento del Estado, la garantía de una serie de derechos y el estímulo del desarrollo económico.⁵⁸ Continuando así el proyecto de modernización política y económica que se ha buscado desde el Frente Nacional con Lleras Camargo, con el fin de “llevar el Estado a las regiones en conflicto”,⁵⁹ ensamblando el centro político con las regiones apartadas; propagando de esta manera así las instituciones y dinámicas político-económicas que están en la base del conflicto armado del país.⁶⁰ En consecuencia este proyecto conllevaría la reivindicación y revitalización del “proyecto de un Estado configurador de condiciones para la recomposición del mercado a partir de una “nueva economía” y que en últimas se traduce en la oxigenación del neoliberalismo, evitando distorsiones a los mercados y procurando cerrar el desangre financiero para el Estado que hoy significa la guerra en Colombia”.⁶¹ Situación que, entre otras cosas, explicaría el empeño de sectores políticos dominantes, por adelantar procesos de paz con estructuras insurgentes que impiden consolidar dicha institucionalidad.

En este proceso, la incidencia de actores internacionales se explicaría por la internacionalización del conflicto armado iniciada con el gobierno de Pastrana, pero

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 5.

⁵⁸ GARCÍA. *Op. Cit.*, párrafo 10.

⁵⁹ LÓPEZ, Claudia. Tras medio siglo de intentar llevar el Estado a las regiones ¿qué deberíamos preguntarnos? ¿cómo deberíamos avanzar? En *Arcanos*, 2013, Vol. 15, No. 18, pp. 20-45.

⁶⁰ ZUBIRÍA, Sergio de. Dimensiones políticas y culturales del conflicto colombiano. En: *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, 194-247. Bogotá: Universidad Nacional, 2015.

⁶¹ BAUTISTA. *Op. cit.*, p. 5.

con antecedentes en los albores del conflicto en los 60; que de acuerdo con Sandra Borda obedece a una decisión racional que demuestra el “interés explícito y consiente de un actor por implicar a otro de carácter externo en cualquier fase del conflicto”.⁶² Debido a esto el proceso de construcción de paz articula diversos sectores internacionales que apoyan, observan y destinan recursos para los escenarios posbélicos. Así, una pluralidad de actores gubernamentales, no gubernamentales y multilaterales han tomado parte de actividades tácitas de la construcción de paz tales como los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), la atención a víctimas, el fortalecimiento de procesos políticos y democráticos, el desarrollo de una economía productiva y de mercado. No obstante, a diferencia de otros escenarios posbélicos donde tiene lugar la participación internacional, en el caso colombiano y en el análisis aquí planteado, el estatuto de los actores internacionales tiene una particularidad que se debe aclarar.

Si bien el modelo de paz liberal se origina en una matriz internacional y generalmente la *peacebuilding* es desplegada a través de estructuras como la ONU, organismos multilaterales y no gubernamentales;⁶³ en el caso colombiano estos actores no son los protagonistas –al menos no de forma directa-, ya que esto nos remite a una discusión acerca de la soberanía del Estado colombiano frente a actores externos. Si tenemos en cuenta lo propuesto por Stephen Krasner en su división de la soberanía en cuatro grandes facetas: a) soberanía interna (capacidad del Estado para ejercer su autoridad), b) soberanía westfaliana/vatteliana (monopolio de la toma de decisiones internas por parte del Estado y la no intervención de sus pares en los asuntos internos), c) soberanía de interdependencia (capacidad del Estado para controlar el flujo de sus fronteras) y d) soberanía legal intencional (reconocimiento mutuo de "entidades territoriales

⁶² BORDA, Sandra. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? En: Colombia Internacional, 2007, 65, pp. 66-89. Bogotá: Universidad de los Andes, p. 4.

⁶³ RICHMOND, Oliver. Failed Statebuilding Versus Peace Formation. En Cooperation an Conflict, 2013, pp. 378-400, p. 379.

jurídicamente independientes que son capaces de incorporarse en acuerdos contractuales voluntarios").⁶⁴

Entonces tendríamos que, en el marco de la construcción de paz, el Estado colombiano frente a los actores internacionales cuenta con: plena soberanía legal, internacional toda vez que sus pares lo reconocen como Estado; posee soberanía westfaliana limitada, en la medida en que hay una "injerencia blanda"⁶⁵ de actores externos; tiene una soberanía interna restringida, ya que no ha logrado imponerse en todo el territorio; finalmente, en términos de soberanía interdependiente también hablaríamos de ciertas limitaciones, debido a que no tiene control absoluto de sus fronteras. En este escenario la participación de los actores internacionales se da en varios frentes complementarios, por una parte, tendríamos las formas de participación menos "activas", que de acuerdo a Laura Wills tendrían en cuenta:

- Los buenos oficios: cuyo objetivo principal sería ayudar a las partes en el proceso ya sea de negociación o en la construcción de paz.
- La facilitación: que consiste en la generación de las condiciones logísticas y de agenda para acercar a las partes en conflicto y para dirimir problemas entre ellas durante cualquier parte del proceso.
- El arbitramento: que busca intermediar entre las partes en conflicto, pero desde un papel más activo (decisorio) de los terceros intervinientes.
- La mediación: que tiene como objetivos facilitar el diálogo; aclarar malentendidos, propiciar encuentros, proponer soluciones alternativas, y/o cambiar percepciones contradictorias e irreconciliables por otras que faciliten acuerdos.

⁶⁴ KRASNER, Stephen. Soberanía perdurable. En Colombia Internacional, Septiembre-diciembre de 2001 No. 53, pp. 25-42, p. 27-28.

⁶⁵ NYE, Joseph. Prefacio y Capítulo 5 "El poder blando y la política exterior americana", en Soft Power, En Public Affairs, New Hampshire, 2004, pp. IX-XIII y 127-147. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/218/197.pdf>.

- La verificación: observar y prestar asistencia en la implementación de acuerdos firmados.⁶⁶

Por otro lado, estarían aquellas formas de participación con más incidencia, donde los terceros internacionales tienen un papel más propositivo, decisorio y hasta interventor; una participación que puede ir en consonancia con un enfoque realista, liberal o mixto. En el primero, tenemos como máximo ejemplo el caso de la “cooperación” de EEUU con el gobierno de Álvaro Uribe en el marco del Plan Colombia, proceso que Arlene Tickner denomina “intervención por invitación”⁶⁷ y que Renán Vega reformula como “subordinación por invitación”,⁶⁸ haciendo alusión a la activa participación de un actor hegemónico externo y el despliegue de su estrategia para instituir la paz a través de la vía militar. Desde un enfoque liberal, tendríamos el caso de la “Diplomacia para la paz” en el gobierno de Andrés Pastrana y en general la cooperación internacional para el desarrollo, la cual se desarrolla bajo estos principios. Finalmente, tendríamos un enfoque mixto, lo que vendría a ser un “realismo liberal”,⁶⁹ que es la base ideológica de la paz liberal.

En el caso colombiano, con la progresiva internacionalización del conflicto armado estos enfoques se han presentado paralela y/o complementariamente. Como veremos en el apartado 3.1, es posible distinguir dos grandes proyectos que de los actores internacionales en torno a la construcción de paz en Colombia. Por una parte se encuentra el abanderado por los EEUU, que apoya la finalización del conflicto armado desde un enfoque realista, construyendo la paz desde el fortalecimiento institucional (léase militar); un proyecto que se despliega

⁶⁶ WILLS, Laura. La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos. Bogotá: Alfa Omega Ed. 2003, pp. 3-8

⁶⁷ TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. En Colombia Internacional, enero-junio de 2007, No. 65, pp. 90-111.

⁶⁸ VEGA, Renán. La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, pp. 697-754. Bogotá: Universidad Nacional, 2015.

⁶⁹ RICHMOND. 2012. Op. cit. p. 34.

formalmente con el Plan Colombia y se enmarca en el proceso de internacionalización hegemónico de la paz y la guerra de Colombia.⁷⁰

Por otra parte, se encuentra la visión de algunos países europeos, de ciertos actores multilaterales como la ONU y de actores intergubernamentales como la UE, que han buscado posicionarse como actores importantes en la región y a la vez desmarcarse de los EEUU, esto desde un enfoque liberal que permita finalizar el conflicto por vías concertadas y asimismo avanzar en la construcción de una paz positiva. Aunque estas visiones se pueden tomar como opuestas, lo cierto es que ambos coinciden en muchos puntos neurálgicos, tales como el papel que las instituciones tienen para superar la violencia y construir la paz; la defensa de un conjunto de derechos políticos y económicos y el impulso de una visión desarrollista que busca articular a la sociedad postconflicto a un escenario global de economía de mercado.

Es en este escenario donde coinciden el proyecto realista y el liberal, en donde buscamos analizar los actores internacionales, tanto como estructuras que apoyan un proceso interno liderado por el Estado, pero también como estructuras que tienen un papel interviniente con el cual difunden un discurso dominante de la construcción de paz. Frente a esta situación y en total acuerdo con Roger Mac Ginty, creemos que el paradigma de la paz liberal se adecua para estudiar la construcción de paz en Colombia;⁷¹ ya que es el eje argumental de discursos como el de la *paz territorial*, que es central para entender la construcción de paz en escenarios como el Cauca.

No obstante, desde los intereses de la ciencia política aún quedan dudas teóricas por despejar: ¿Cuál es la naturaleza de las instituciones que se quieren consolidar en los territorios a través de la construcción de paz? ¿Cómo se articula dicho

⁷⁰ ARREAZA, Catalina y MANSON, Ann. Los actores internacionales y la construcción de paz en Colombia. En: RETTBERG, Agelika. Construcción de paz en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes Ed., 2012, pp. 463-491, p. 470.

⁷¹ TRIANA, Alejandro. Paz híbrida multiactor: un modelo posible frente a la construcción de paz en escenarios de posnegociación a la luz del caso colombiano. Trabajo de grado para optar al título de politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, p. 2. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15860/TrianaSarmientoAlejandroEnrique2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

proceso con un proyecto transnacional, multipolar y hegemónico de paz? ¿Cuáles son los alcances de una paz abanderada por un Estado de este tipo? A continuación, nos arriesgamos con una propuesta teórica para aproximarnos a la esencia político-económica de la construcción de paz, esto a partir de un enfoque de la mesa crítica de la ciencia política: el enfoque estratégico relacional.

1.3. ¿Qué Estado? ¿Cuál paz? El aporte del neomarxismo para ampliar el debate sobre la construcción de paz en Colombia

Debido al enfoque neoinstitucionalista de la construcción de paz en Colombia, es vital discutir la naturaleza de dichas estructuras, especialmente del Estado y las instituciones acopladas al proceso. Nuestro objetivo no es realizar una revisión exhaustiva de estos conceptos, solamente nos limitaremos al desarrollo de los elementos que el enfoque estratégico relacional (EER), nos brinda para asumir las instituciones como escenarios estratégicos en la política y en procesos particulares como la construcción de paz. La elección de este enfoque sobre otras perspectivas teóricas, obedece a las posibilidades analíticas para el estudio de las instituciones en la actual coyuntura del país; ya que aborda su íntima relación con los procesos de dominación y explotación que están en el tronco de la conflictividad, y a la vez entiende sus capacidades estratégicas en el impulso de las transformaciones vitales en la construcción de paz. Además, nos permite entender cómo los diversos actores construyen, influyen, limitan y desarrollan cierto tipo de agendas y ejecutan determinadas decisiones; ayudándonos a comprender por qué la construcción de paz privilegia un paradigma liberal y no otro tipo de modelos con mayores posibilidades de transformación del conflicto.

De esta manera este enfoque propone como una alternativa teórica para analizar la “paz institucional” más allá de sus fundamentos liberales, que abordan a las instituciones como estructuras neutrales y dejan de lado su estudio crítico; avanzando así en el entendimiento de las instituciones como escenarios estratégicos para la persecución de intereses de diverso tipo. Asimismo, en

consonancia con el carácter emancipador de esta línea de pensamiento, se busca comprender el potencial transformador de instituciones como el Estado y las instituciones desde la Ciencia Política, disciplina donde abundan enfoques que “muestran poca capacidad o deseo de efectuar una crítica fundamental al Estado”⁷² y más bien han parcelando su estudio en procesos específicos como las elecciones, la democracia liberal, los partidos políticos, los movimientos sociales, la gobernanza y la gobernabilidad, desligándolo indiscriminadamente de un análisis integral que articule las otras esferas de lo social y otros actores participantes.

Así pues, la construcción del enfoque estratégico relacional se puede remontar a la década del 70 cuando se asiste a la crisis del Estado de Bienestar y la planificación de la política económica la Europa occidental.⁷³ Con esto la noción de Estado también se desecha y las unidades analíticas centrales en el análisis político pasarían a ser las instituciones. En este marco se inicia el desarrollo del enfoque estratégico relacional (EER) por parte del marxista británico Bob Jessop; una propuesta que busca resucitar al Estado como un concepto fundamental para entender la sociedad. Esta propuesta hace eco del materialismo histórico pero se aleja de las visiones clásicas, las cuales entienden al Estado como un instrumento de la clase dominante o como un epifenómeno del modo de producción.⁷⁴ Para esto se retoma y amplía la idea de hegemonía de Gramsci y la perspectiva relacional de los últimos escritos de Nicos Poulantzas, el enfoque estratégico relacional (EER) se aproxima al Estado a partir de las siguientes premisas:

1. el Estado es un conjunto de instituciones que no puede, en tanto conjunto institucional, ejercer el poder.

⁷² JESSOP, Bob. La renovación del pensamiento de Gramsci: entrevista con Bob Jessop. En: Público, Madrid, 26 de abril de 2017.

⁷³ GONZÁLEZ, Miguel. El problema del Estado en el marxismo estructuralista y neogramsciano. Polis, 1996, Volumen 2, número 96, pp. 197-225, p. 201. Recuperado de: http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/POLIS/1996/Polis-1996-143.pdf

⁷⁴ Un recuento de estas aproximaciones en el marxismo clásico se encuentra en: JESSOP, Bob. Teorías recientes sobre el Estado capitalista. En: Críticas de la economía política, 1980, Vol. 16, No. 17, México, pp. 181-222.

2. las fuerzas políticas no existen independientemente del Estado: están formadas en parte a través de sus formas de representación, de su estructura interna y de sus formas de intervención.
3. el poder del Estado es una relación social compleja que refleja el cambio en el equilibrio de las fuerzas sociales en una coyuntura determinada;
4. el poder del Estado es capitalista en la medida en que crea, mantiene o restaura las condiciones necesarias para la acumulación de capital en una situación determinada, y es no-capitalista en la medida en que tales condiciones no se concretan.⁷⁵

Sobre estos supuestos Bob Jessop entiende al Estado como “un conjunto relativamente unificado de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades socialmente incrustadas, socialmente reguladas y selectivas estratégicamente, que se organiza en torno a la toma de decisiones (o que al menos se involucra en ella) que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginada”.⁷⁶ Una estructura que es contradictoria y contingente, como contradictorias y contingentes son las fuerzas sociales que lo atraviesan, pero que en la sociedad tiene la capacidad de “garantizar una coherencia estructural relativamente duradera en el manejo de las contradicciones y dilemas inherentes a la relación de capital, de tal modo que diferentes formas, instituciones y prácticas se refuercen”.⁷⁷

Lo verdaderamente disruptivo de su propuesta es la perspectiva relacional del Estado, que en consonancia con Poulantzas lo asume no como una cosa, ni como un sujeto; sino más bien como una relación social.⁷⁸ Es decir que su estructura y

⁷⁵ JESSOP, Bob. El estado y el poder. En Utopía y Praxis Latinoamericana, julio-septiembre de 2014, No. 66, pp. 19-35, p. 33 Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6764/1/REXTN-UPL66-03-Jessop.pdf>

⁷⁶ JESSOP, Bob. El futuro del estado capitalista. Madrid: Los Libros de la Catarata. 2008, p. 46.

⁷⁷ VALENZUELA, Iván. Estado y transformaciones de política pública en América latina: enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop. Disponible en: http://paperroom.ipasa.org/papers/paper_1639.pdf

⁷⁸ JESSOP, Bob. The Capitalist state. Oxford: Martin Robertson. Citado por TAYLOR, George. El Marxismo. En: MARSH, David y STOKER, Gerry (eds.) (et al). Teoría y métodos de la ciencia política.

comportamiento es el resultado de la relación de fuerzas sociales que están mediadas por su institucionalidad, las cuales se condensan en sus aparatos⁷⁹ y determinan el poder del mismo para privilegiar ciertas decisiones y proyectos políticos.⁸⁰ Con esto se puede diferenciar entre el aparato estatal y el poder del Estado, el primero entendido como el conjunto de instituciones políticas formales y el segundo como la capacidad que estas adquieren cuando los actores luchan en su interior, elementos que están en un diálogo constante pero no excluyente ni determinante. Esto es así porque las constricciones institucionales dejan lugar para la defensa de los intereses de las diferentes fuerzas sociales, capacidad que Jessop denomina “selectividad estratégica”; un concepto derivado de la selectividad estructural de Poulantzas y fundamentado en la idea de autonomía relativa del Estado,⁸¹ que se define como:

la forma en la que el Estado, considerado como un conjunto social, posee un impacto específico y diferenciado sobre la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir sus intereses y estrategias particulares en contextos espaciotemporales específicos. Para ello utiliza el acceso o el control sobre ciertas capacidades estatales (capacidades que, para ser eficaces, dependen siempre de sus vínculos con fuerzas y poderes que existen y operan más allá de las fronteras formales del Estado).⁸²

En otras palabras el comportamiento estatal e institucional no obedece simplemente a las leyes de hierro del capital, sino a un proceso complejo que depende del ordenamiento institucional, de los recursos y capacidades de los actores e instituciones, de la correlación de fuerzas, de los actores participantes y sus visiones, de sus estrategias para lograr dichos objetivos y también de aspectos contingentes.⁸³

Madrid: Alianza, 1997: 255-272, p. 267. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/170728211/Teoria-y-metodos-de-la-ciencia-politica-Marsh-y-Stoker-Libro-completo>

⁷⁹ POULANTZAS, Nicos. Estado, poder y socialismo. México, Ed. Siglo Veintiuno, 1979, p. 154.

⁸⁰ *Ibíd.*, pp. 35-49.

⁸¹ POULANTZAS. 1979, *Op cit.* p. 152.

⁸² JESSOP. 2008, *Op. cit.*, p. 46.

⁸³ JESSOP. 2014, *Op cit.* p. 32.

En nuestra propuesta analítica, lo anterior nos da la posibilidad de estudiar al Estado y también a otras instituciones, como escenarios estratégicos para mantener el orden social y también para transformarlo. Esto por cuanto su arquitectura permite la persecución de los objetivos de las diversas fuerzas, las cuales guían el comportamiento del Estado y materializan sus intereses en políticas públicas,⁸⁴ en decisiones y “no decisiones” políticas en coyunturas específicas y en las líneas políticas generales del Estado; o en nuestro caso, en la decisión gubernamental de adelantar un proceso de paz para finalizar una confrontación armada. Como se evidencia, dichas disposiciones no se limitan solo al ámbito económico y político, sino que abarcan reivindicaciones de todo tipo como las de género,⁸⁵ las étnicas y las culturales.

A la luz de estos planteamientos, procesos coyunturales como la construcción de paz, podrían ser entendidos abordando las estructuras por donde discurren las relaciones de poder, las cuales evidencian una dinámica selectiva en la conformación de sus agendas y decisiones políticas.⁸⁶ Aunque el enfoque estratégico relacional se desarrolla sobre una perspectiva altamente estatista, sus avances teóricos son en esencia institucionalistas y se pueden aplicar a otras estructuras de la misma naturaleza. Bajo dicha perspectiva, los ordenamientos institucionales no inscritos en los aparatos del Estado, tales como los actores internacionales también muestran un carácter contradictorio, contingente y estratégico en sus selectividades; y al igual que el Estado, dichas estructuras también dejan un margen de maniobra para los actores imbuidos en su matriz. Estos pueden configurar e incidir en las selectividades y acciones estratégicas de la estructura en un determinado proceso político; lo cual depende de sus capacidades,

⁸⁴ FUEMAYOR, Jennifer y OCHOA, Haydée. Aportes desde el marxismo a la comprensión de la política y gestión pública en el Estado capitalista. En: Revista Conjeturas Sociológicas, septiembrediciembre de 2013, pp. 10-63.

⁸⁵ Ver: JESSOP, Bob. The Gender Selectivities of the State. Lancaster: Universidad de Lancaster-Departamento de sociología, 2003.

⁸⁶ JESSOP, B. Institutional (Re)Turns and the Strategic-Relational Approach. the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster, 2000, p. 6. Disponible en: [http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Institutional-\(Re\)turns.pdf](http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Institutional-(Re)turns.pdf)

las oportunidades, la correlación de fuerzas y las selectividades de dicho ordenamiento institucional.

Lo interesante en este escenario de multiplicidad institucional, es que el Estado y las diversas instituciones por donde fluyen las relaciones de poder, acuden a un proceso de “acoplamiento estructural” (*structural coupling*): una dependencia mutua de las diferentes estructuras que responde a las dinámicas económicas y políticas propias de un determinado momento histórico.⁸⁷ ^aEsta modelación teórica es pertinente para nuestro análisis, ya que nos permite entender la actual coyuntura como ese momento en el que diversas estructuras se han acoplado para impulsar un proceso como la construcción de paz. Para desarrollar esta idea, podemos hacer recurso de las nociones de “estrategia de acumulación” y “proyecto hegemónico”,⁸⁸ con los cuales Jessop busca dar sustancia a las instituciones y articular las selectividades estratégicas a un proyecto en común, dotándonos de elementos para entender por qué y cómo se privilegian ciertos intereses y agendas en detrimento de otras.

Para comprender la vinculación de las selectividades a un proyecto determinado, se parte de la noción de hegemonía de Gramsci, que se define como la capacidad que tienen las clases dominantes para “lograr su primacía no solo mediante la coacción, sino a través de la generación de consensos en la sociedad”.⁸⁹ Con esto la “estrategia de acumulación” se entiende como un modelo de crecimiento económico que unifica las diferentes estructuras de producción económica y social bajo la hegemonía de un grupo dominante.⁹⁰ Una estrategia que eventualmente se

⁸⁷ La idea proveniente del enfoque de sistemas autopoieticos de Niklas Luhman, hace referencia a la mutua dependencia que las diferentes estructuras tiene para cobrar lógica. Ver la utilización de este concepto en: JESSOP. 2008. Op. cit,

⁸⁸ JESSOP, Bob. Estrategias de acumulación, formas de estado y proyectos hegemónicos. En Revista Estudios Políticos, 1984, número 1, UNAM, México, pp. 58-75. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/60175/53075>

⁸⁹ GAGGERO, Alejandro. Instrumentalismo, hegemonía y autonomía relativa: el marxismo y el análisis de la relación entre el Estado y la burguesía, p. 8. Disponible en: <http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2015/04/GAGGERO-Instituciones.pdf>

⁹⁰ JESSOP. 1984. Op. cit., p. 60.

traslapa con diferentes modelos suplementarios y contrapuestos de sectores dominantes no hegemónicos y sectores dominados, pero que predomina sobre estos ya que sirve de “marco de referencia estable dentro del cual puede tener lugar la competencia y donde pueden enfrentarse intereses conflictivos”.⁹¹ De forma paralela, el “proyecto hegemónico” sería el programa político, intelectual y moral de los sectores hegemónicos, que permite reconciliar el universo de intereses particulares bajo un objetivo general que se complementa, en mayor o menor medida, con la estrategia de acumulación. Dicho proyecto busca la obtención de metas que privilegien de manera explícita e implícita los intereses a largo plazo del sector hegemónico, aunque esto implique el sacrificio de algunos intereses de los sectores dominantes (hegemónicos y no hegemónicos), conllevando también concesiones a pretensiones de sectores no dominantes y subordinados que sean compatibles con el proyecto general.⁹²

A la luz de estas premisas analíticas, la construcción de paz en Colombia puede ser vista como un proceso ligado a una coyuntura que busca finalizar la confrontación armada; ya sea a través de la vía militar, la negociación entre las partes, la transformación de las condiciones que generan el conflicto, o mediante una táctica que combine estos enfoques. Una coyuntura que, entre otras cosas, enmarca la rearticulación de la estrategia de acumulación (claramente marcada por el neoliberalismo), con un proyecto hegemónico que todavía no se define; pues las fracciones políticas dominantes y emergentes aún están en pugna por el control de los aparatos del Estado (de ahí la importancia de las elecciones de 2018 en la definición del proyecto dominante y hegemónico).

Asimismo, el proceso de construcción de paz en Colombia y la coyuntura que lo engloba, puede ser visto como el resultado de selectividades y de una correlación de fuerzas dentro y fuera del aparato estatal; que tiene en cuenta aspectos como:

⁹¹ *Ibíd.*, p. 50-51.

⁹² *Ibíd.*, p. 69.

la imposibilidad de finalizar militarmente el conflicto armado,⁹³ el control de aparatos del Estado estratégicos por parte de un sector político dominante⁹⁴ y la necesidad de apalancar una economía basada en la extracción de recursos minero-energéticos y la agroindustria.⁹⁵ Elementos que están en la base de una selectividad que permitió al sector dominante del Estado constreñir a la mayoría de actores políticos, bajo el fin común de la superación del conflicto armado a través de un proceso de paz que, a pesar de tener la oposición de fuertes sectores dominantes no hegemónicos, ha logrado articular múltiples actores y estructuras para consolidarse y desarrollarse.

Como todo razonamiento teórico, esta es una hipótesis a confirmar o refutar, pero los elementos expuestos a lo largo de este capítulo advierten que la construcción de paz y los actores articulados al proceso, son de vital importancia para entender el futuro de la transformación del conflicto en el país. Por esta razón en el siguiente capítulo indagamos la naturaleza de la construcción de paz, a partir del estudio de las características de la incidencia de los actores internacionales en la paz de Cauca. Esto con el objetivo de identificar una línea rectora para entender las selectividades que se presentan en esta coyuntura pacifista, permitiéndonos establecer en el apartado final las posibilidades y limitaciones de esta trascendental coyuntura para Colombia.

A lo largo de este capítulo intentamos esbozar los parámetros básicos de nuestra propuesta investigativa, los cuales se inscriben en una doble vía analítica. La primera correspondió a la exposición crítica de las principales aristas de la

⁹³ GARCÍA, Ricardo. El camino de la paz: Voluntad política y correlación de fuerzas. En: Razón Pública, 17 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3270-el-camino-de-la-paz-voluntad-politica-y-correlacion-de-fuerzas.html>

⁹⁴ HERRERA, Miguel. La Unidad Nacional de Santos: en pos de la esquiiva hegemonía. En: Ciudad Paz-ando, Bogotá, segundo semestre de 2011, Vol. 4, No. 2, págs. 35-52; El Periódico. El grupo de Uribe mantiene la mayoría en el Congreso por tercer período consecutivo, 15 de marzo de 2010; El Tiempo. Santismo, fuerza más grande del Congreso, 10 de marzo de 2014.

⁹⁵ TAUSS, Aaron y LARGE, Joshua. ¿Paz o desarrollo capitalista? - Reflexiones sobre la profundización del régimen de acumulación neoliberal-extractivista-exportador-dependiente en Colombia. En: Actual Marx / Intervenciones No. 19, segundo semestre de 2015.

construcción de paz, esto desde las nociones de *paz liberal* y *paz híbrida*. Lo cual nos permitió entender que el modelo utilizado en Colombia corresponde a la denominada *paz liberal*, que tiene como objetivo la superación de la violencia a partir del fortalecimiento del aparato Estatal, para garantizar un conjunto de derechos económicos y políticos de corte liberal. En esta perspectiva neoinstitucionalista, el Estado se propone como el actor central y los actores internacionales se presentan como estructuras de apoyo que respaldan un proceso que no discrepa con sus agendas.

La segunda línea argumental asumió que entender la naturaleza del Estado y las instituciones articuladas a un determinado proceso político, que en nuestro caso es la construcción de paz en Colombia y el Cauca, nos da elementos para entender sus alcances, límites y posibilidades. En este marco, nos arriesgamos a exponer el núcleo del enfoque estratégico relacional, una propuesta teórica que avanza en la comprensión de las complejidades del Estado, las instituciones y los procesos políticos inscritos en una sociedad capitalista. A partir de este enfoque, entendemos que la actual coyuntura es el resultado de una lucha política de sectores dominantes y dominados de la sociedad colombiana, donde la paz liberal se ha impuesto como el proyecto dominante que abanderó el bloque en el poder, esto a pesar de las múltiples limitaciones que algunos sectores dominantes le han puesto a este proceso. Bajo estas premisas, nos queda por ver en qué medida los diversos actores e instituciones articuladas a la paz, persiguen una agenda acompañada con los presupuestos ideológicos del bloque en el poder.

2. ACTORES INTERNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CAUCA.

El objetivo de este capítulo es caracterizar la naturaleza de los actores internacionales presentes en la construcción de paz en el Cauca durante 2012-2016, esto con el fin de establecer: i) la lógica política, económica y cultural de las selectividades ligadas a la construcción de paz y ii) el grado de articulación de dichas selectividades con el discurso oficialista de la paz liberal. Para ello se utiliza una metodología cualitativa de corte documental, que tiene como fuente primaria los informes y documentos de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia-APC Colombia, de la Oficina de Cooperación Internacional del Departamento del Cauca y de diferentes entidades territoriales del Cauca, especialmente, alcaldías municipales.

Para desarrollar esto hemos dividido el capítulo en tres apartados que tienen como variable central la cooperación internacional. El primero define las agendas de los actores internacionales en el Cauca, examinando los objetivos de sus iniciativas y la articulación con determinadas líneas de la construcción de paz. El segundo apartado establece los principales actores internacionales en este proceso, tomando en cuenta el número de iniciativas y los recursos invertidos por cada actor. El tercer apartado determina la presencia internacional en el departamento, acudiendo a una georreferenciación que detalla las zonas con mayor incidencia de los actores internacionales. Debido a que esta caracterización resulta del análisis de la información recolectada y sistematizada de fuentes oficiales, este capítulo es pertinente ya que nos permite cotejar empíricamente la hipótesis propuesta en nuestro marco analítico; la cual necesita precisar los elementos que caracterizan la construcción de paz, esto desde el estudio de los actores centrales en esta coyuntura. Asimismo, este capítulo es relevante porque nos proporciona el balance de un proceso político y social con fuertes retos y amenazas que tiene que afrontar en el corto plazo.

2.1. Actores internacionales y la construcción de paz en el Cauca.

La incidencia de actores internacionales en la construcción de paz en el Cauca se puede remontar a los 80, cuando agencias eclesiales europeas promovieron la conformación y fortalecimiento de organizaciones de base en el departamento.⁹⁶ Contribuyendo así con la edificación de los pilares centrales en la plataforma política de instituciones como el CRIC y la ACIN, impulsando directamente la movilización sociopolítica que buscaba alternativas no violentas al conflicto. A partir de aquí y hasta la actualidad una de las líneas rectoras de la participación internacional en el Cauca, ha sido el despliegue de herramientas propias del *soft power* (poder blando). Es decir, recursos de poder no coercitivos de carácter financiero, cultural e ideológico, que son dispuestos por los actores internacionales para influir globalmente⁹⁷ y que se apropian por parte de las estructuras locales para consolidar sus propios proyectos políticos. A continuación, estableceremos cómo se despliegan este tipo de recursos en un territorio como el Cauca, analizando la cooperación internacional en el departamento; especialmente las agendas priorizadas, los actores más importantes y los territorios con mayor incidencia de instituciones internacionales.

2.1.1. La cooperación internacional en el Cauca: las agendas.

El departamento se ha caracterizado por ser uno de los territorios más afectados por el conflicto armado y también por contar con indicadores sociales realmente alarmantes (solamente superado por departamentos como el Chocó), una doble condición que lo ha situado como un territorio prioritario

⁹⁶ MUNG'ATHIA, Naftaly. El Equipo Misionero de la Iglesia Católica en el norte del Cauca y el plan de vida comunitario en los Resguardos Indígenas de Toribio, Tacueyó y San Francisco: 1980-2010. Tesis de maestría en Sociología, Universidad del Valle, Cali, 2013.

⁹⁷ NYE. Op. cit. p. 78; PETITEVILLE, Frank (2002) "L'Union européenne, acteur international "global"? Un agenda de recherche", La revue internationale et stratégique, n° 47, citado por: BARRETO DE SOUSA, Miguel. "Laboratorios de paz" en territorios de violencia(s) ¿abriendo caminos para la paz positiva en Colombia? Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad de Coimbra, Coimbra-Portugal, 2012.

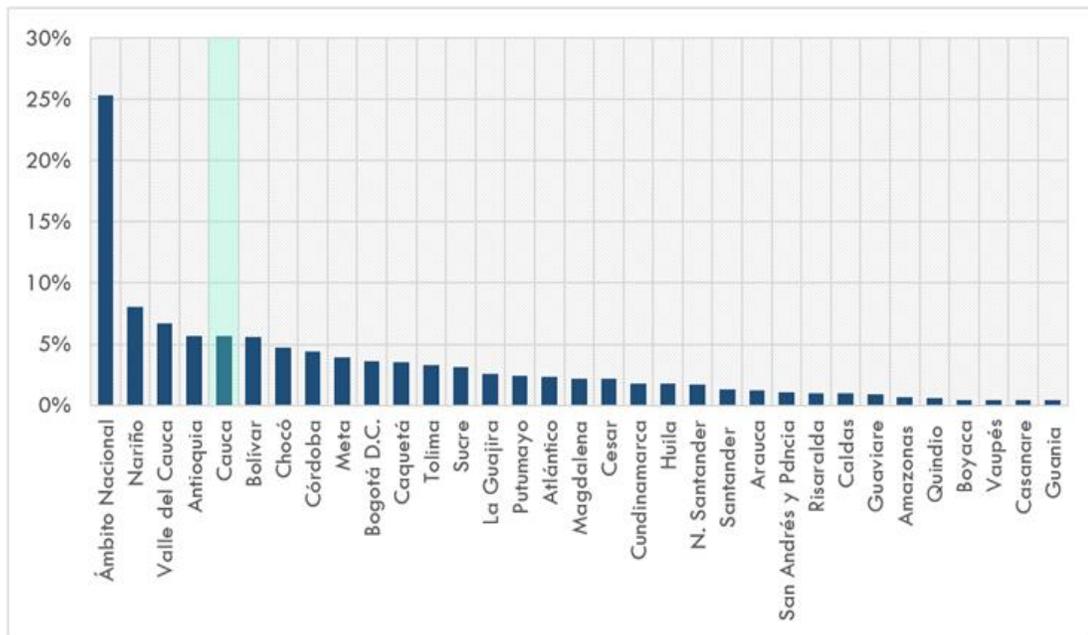
para la cooperación de diferentes actores internacionales. Esto le ha permitido atraer desde hace décadas recursos de todo tipo, sobresaliendo la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la cooperación descentralizada y la ayuda humanitaria; recursos que han sido importantes no tanto por su peso económico, sino por el respaldo político a procesos concretos como la construcción de paz.

De hecho, en comparación con el presupuesto departamental y mucho más con su PIB, es posible evidenciar que la cooperación en el Cauca es relativamente baja. Con un acumulado de \$259.284.000.000 durante 2012-2016, que representa el 5,3% del presupuesto departamental ejecutado en el mismo periodo,⁹⁸ la cooperación internacional no constituiría una cifra muy significativa para los retos que supone la paz. Esto a pesar de que el departamento es uno de los principales receptores de cooperación internacional, llegando a recibir el 5,4% del total de cooperación, instalándose solo por debajo de departamentos como Nariño (7,7%), Valle del Cauca (6,4%) y Antioquia (5,4%) (Ver gráfico 1 y anexo 2).

Además, debemos tener en cuenta que estos montos han tendido a disminuir debido a factores como la crisis económica de los principales cooperantes que han redireccionado los recursos para solventar sus problemas internos, desatado una actitud neoproteccionista; la calificación de Colombia desde 2012 como un País de Renta Media (PRM), que socaba las razones para recibir ayuda oficial al desarrollo; y el renacimiento de los “nuevos viejos temas” en la agenda mundial, como el terrorismo fundamentalista islámico y la crisis migratoria en la región del Norte de África y Eurasia.

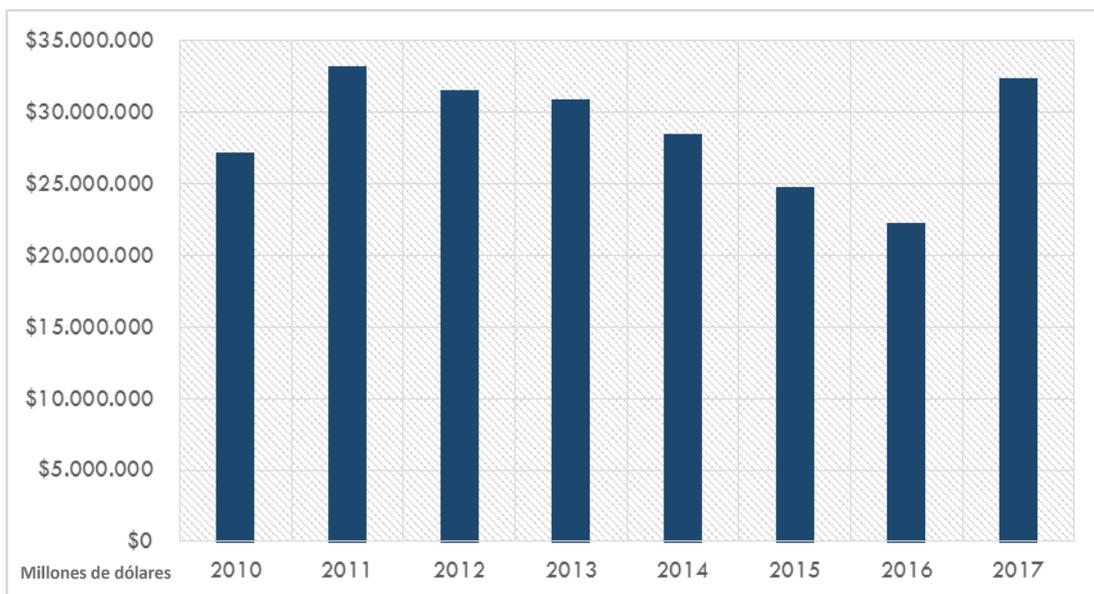
⁹⁸ Gobernación del Cauca. (2015). Rendición pública de cuentas 2012-2015. Recuperado de: http://www.sedcauca.gov.co/attachments/article/2197/rendicion_publica_cuentas_2012-2015.pdf . Se debe tener en cuenta que en este periodo el PIB departamental asciende a 4,9 billones de pesos aproximadamente. Ver: Gobernación del Cauca. Informes de ejecución presupuestal 2012-2015. Recuperados de: <http://www.cauca.gov.co/historico-de-presupuesto>

Gráfico 1. Distribución porcentual de la cooperación internacional en Colombia 2012-2016.



Fuente: tomado del Informe de gestión de Cooperación Internacional de Colombia 2016, APC Colombia (2016).

Gráfico 2. Cooperación internacional para el Cauca 2010-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de APC Colombia (2017)

Y aunque en la actual coyuntura se han reactivado este tipo de recursos a través de una labor en el exterior casi mendicante, nuestro periodo de estudio muestra un decrecimiento constante de la cooperación: tras un 2011 como el año de mayor flujo de cooperación financiera en el Cauca (superando los 30.000.000 de dólares), esta empieza a retraerse progresivamente hasta 2016, recuperándose solo en 2017 por motivos relacionados con el Acuerdo de paz Gobierno-FARC (ver gráfico 2). Sin embargo, esta reducción también debe ser analizada entendiendo factores como la descentralización iniciada por APC Colombia en 2011 y los nuevos caminos que los cooperantes adoptaron para acceder a los territorios; los cuales han preferido llegar directamente a asociaciones, fundaciones y ONG con sus recursos, información que es difícilmente rastreable en el presente trabajo. No obstante, los montos recibidos mediante cooperación descentralizada parecen no tener un peso significativo para nuestro análisis, ya que más del 90% de la cooperación llega como ayuda oficial al desarrollo y ayuda humanitaria;⁹⁹ recursos que son registrados por los diferentes sistemas de información oficial que son nuestra principal fuente de datos.

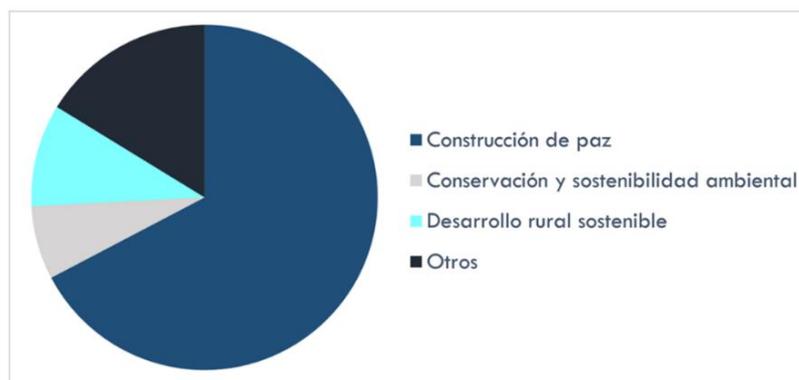
Independientemente de la variación en el flujo de cooperación, que no es muy representativa como para ser evaluada por su peso económico, este tipo de herramientas que disponen los actores internacionales han de ser analizadas en el marco de la Ciencia Política, por la progresiva articulación que han tenido con los ejes programáticos de la actual coyuntura. Con ello tenemos que tras el inicio del proceso de paz Gobierno-FARC, los actores internacionales han intensificado su apoyo económico, técnico y político a los procesos regionales y locales relacionados con la paz. Si bien, esto no es un hecho reciente, ya que la cooperación internacional había hecho avances con experiencias como

⁹⁹ APC Colombia. Informe de gestión de cooperación internacional en Colombia (2012). Bogotá: Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional. Disponible en: https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/apc-colombia-informe-gestion-2012_0.pdf

el II Laboratorio de Paz, solo es en la actual coyuntura que la construcción de paz se ha convertido en uno de los principales ejes de la cooperación internacional (ver gráfico 3).

La tendencia en este proceso ha sido el desarrollo de los componentes de la denominada “paz negativa” (ver Tabla 1), tales como la atención a víctimas y los derechos humanos, no obstante, esta situación se ha venido matizando conforme la correlación de fuerzas se vuelve más favorable para ampliar la agenda de paz; incluyendo iniciativas que buscan el fortalecimiento institucional y el desarrollo rural alternativo. Esto se da especialmente con el avance de un proceso transversal como son los diálogos de La Habana (sobre todo desde 2013 con la aprobación del punto de tierras, el de participación política y el de sustitución de cultivos, que tenían como eje transversal el fortalecimiento institucional) y el progresivo recambio en las estructuras de poder regional; elementos que permitieron la articulación de una mayor cantidad de actores internacionales, que otrora habían sido limitados por su clara discrepancia con el proyecto beligerante del gobierno Uribe.¹⁰⁰

Gráfico 3. Cooperación por ejes estratégicos, Cauca 2012-2016.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de APC Colombia, 2017.

¹⁰⁰ CASTRILLÓN, Julián. Cooperación para el desarrollo España-Colombia, un enfoque de Economía Política. Tesis para optar al título de doctor en Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 2016, p. 157. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40575/1/T38178.pdf>

Tabla 1. Cooperación de acuerdo a las líneas de la construcción de paz, Cauca 2012-2016.

	Componentes	No. de iniciativas	Inversión en dólares
Paz negativa	Procesos de DDR	-	Nd
	Justicia transicional	1	\$ 995.786
	Asistencia integral de víctimas	19	\$ 6.689.466
	Desminado humanitario	10	\$ 2.256.752
	DDHH y DIH con enfoque diferencial	22	\$ 7.607.982
Paz positiva	Restitución de tierras	1	\$ 85.267
	Reducción de la pobreza	2	Nd
	Desarrollo rural alternativo	15	\$ 35.195.615
	Participación política	1	\$ 424.167
	Cultura de paz	10	\$ 657.748
	Memoria	-	Nd
	Otros	21	\$ 8.375.506
TOTAL		102	\$ 62.399.499

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de APC Colombia (2017).

Las anteriores líneas programáticas son acogidas por actores con una intensa presencia en el departamento como USAID, que en su Estrategia de Cooperación 2014-2018 establece que su objetivo principal es fortalecer las capacidades para “implementar una paz sostenible e incluyente;¹⁰¹ la Unión Europea, que define como áreas prioritarias la construcción de paz y el desarrollo sostenible en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia 2015-2019;¹⁰² y también, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID, que en su IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de 2013-2016; busca en contribuir “al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la prevención de conflictos y la construcción de la paz, a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la igualdad de género, el fortalecimiento

¹⁰¹ USAID. Estrategia de Cooperación para el Desarrollo País (2014-2018). Un camino hacia la paz. Bogotá, 2014, p. 2.

¹⁰² ONU. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia 2015-2019. Bogotá, 2015, p. 1.

institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia”.¹⁰³

Los actores internacionales han canalizado la mayoría de sus esfuerzos en programas de asistencia integral a víctimas, prevención del riesgo asociado con el conflicto, desminado humanitario, derechos humanos y el derecho internacional humanitario (ver tabla 1); todo esto con la presencia transversal del enfoque diferencial étnico, etario, cultural y de género, priorizado desde la Ley 1448 de 2011. Entre tanto, los otros ejes estratégicos propuestos por el gobierno para la cooperación internacional desde 2014, como el desarrollo rural sostenible y la conservación medioambiental, ocupan solo el 20% del total de la cooperación internacional. Aunque en ciertos casos estos ejes también se han mimetizado en algunas líneas relacionadas con la paz, especialmente en lo que se refiere al desarrollo rural sostenible; impulsando así iniciativas que buscan la superación de los detonantes del conflicto en el sector rural, a la vez que persiguen el desarrollo de agendas globales basadas en la sostenibilidad (los ODS, por ejemplo).

Con todo, es a partir de 2013 que encontramos un mayor impulso de la construcción de paz por parte de los actores internacionales, situación reflejada en su inclusión y reforzamiento como eje central en los planes y hojas de ruta de las diferentes agencias (ver anexo 3). Y aunque las diferentes agencias y organismos multilaterales han defendido un discurso en el que se invita a combatir los detonantes estructurales del conflicto, entrando en el terreno de la paz positiva, es claro que los principales temas son los de carácter humanitario, abarcando el 50% del total de iniciativas apoyadas por actores internacionales (ver tabla 1).

¹⁰³ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de 2013-16. Madrid: Secretaria de Estado de Cooperación, 2013

Sin incluir los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR), puesto que estos tuvieron lugar tras los acuerdos de La Habana, las iniciativas con mayor apoyo durante 2012-2016 son programas y proyectos relacionados con la protección y garantía de los derechos humanos con aproximadamente 20 iniciativas. Aquí se desarrollan dos líneas principales: la asistencialista y la de construcción de capacidades. La primera tiene que ver con la asistencia primaria a las víctimas y la población vulnerable; y la segunda tiene el objetivo de fortalecer y generar capacidades en las comunidades afectadas y las instituciones locales, es decir consolidar al Estado a nivel territorial, proceso que eventualmente garantizaría los derechos fundamentales a las víctimas y la población de dichos territorios.

Esta segunda línea es importante puesto que enlaza dos enfoques complementarios, el de fortalecimiento de capacidades sociales e institucionales y el de la construcción de Estado en las zonas donde hay una debilidad evidente. Los cuales se han venido posicionado en la cooperación internacional con el fin de superar el asistencialismo generado por la ayuda económica, desarrollando un componente esencial en la construcción de paz como es la apropiación local (*local ownership*). Estos enfoques se encuentran en al menos una de cada tres iniciativas apoyadas por actores internacionales; alineándose principalmente con el impulso de capacidades referentes a los DDHH, la planificación territorial y el desarrollo rural sostenible. Aquí se ha enfatizado el fortalecimiento de los sectores sociales (como uno de los principales actores en la construcción de paz territorial) y de las instituciones locales (como las estructuras que deben brindar las garantías que impidan la recaída en el conflicto armado).

Aunque solo es en la última fase de las negociaciones que se habla con mayor intensidad del fortalecimiento institucional, algo pensado en la preparación territorial de cara a la implementación del Acuerdo Gobierno-FARC, puesto que en el periodo estudiado hay una leve preponderancia de la construcción

de capacidades sociales (de carácter económico en las comunidades y político en las organizaciones de base-ODB y organizaciones de la sociedad civil-OSC). Una línea que se ha robustecido en el marco de la búsqueda de la paz territorial, debido a que la cooperación entiende que el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales es vital en un escenario de postconflicto; puesto que son estos los que asumirán los retos de un proceso que es de naturaleza territorial.¹⁰⁴

Sin embargo, es posible constatar que entre la agenda de los actores locales (compuesto por sectores de todo tipo, desde asociaciones de víctimas, campesinos, mujeres, indígenas, afrodescendientes, Juntas de Acción Comunal (JAC), alcaldías y organizaciones no gubernamentales) y la agenda de los actores internacionales hay un cierto desfase. Esto por cuanto los componentes más demandados por los actores locales en el marco del postconflicto tienen que ver con la productividad, el desarrollo agrario y la cultura (no necesariamente de paz, sino con referencia al fortalecimiento de los imaginarios de cada territorio y/o comunidad). Siendo este último, sumado al de seguridad y convivencia ciudadana, los que más iniciativas por parte de actores locales han tenido en el departamento; acciones que van desde programas gubernamentales, proyectos productivos, movilizaciones y eventos relacionados con la superación de la violencia y la construcción de paz.¹⁰⁵

Situación problemática ya que en no pocos casos, programas relacionados con algunos componentes de la paz positiva como el desarrollo rural alternativo, que en el Cauca se materializa en labores de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, han sido desarrolladas y aplicadas de forma unilateral; generando una falta de consenso entre actores locales y

¹⁰⁴ DUQUE, Juan. Cauca: capacidades locales para la paz. Bogotá: Fundación Ideas para la paz-USAID-OIM, 2016, p. 10.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 19-25

actores estatales e internacionales, que son los financiadores y contrapartes técnicas del proceso.¹⁰⁶

En cualquier caso, el fortalecimiento y desarrollo de capacidades es una de las líneas fuertes en la agenda de la construcción de paz, siendo la base de programas con fuerte apoyo como CELI Central de USAID, el proyecto DRET de la OIM y ACDI, FORPAZ de la Unión Europea/GIZ o el de Alianzas territoriales para la Paz de la ONU. Todos con un fuerte respaldo y articulación técnico-financiera de múltiples actores internacionales, que apoyan la construcción de paz con enfoque territorial, la justicia transicional, la reparación de víctimas y restitución de tierras; alineándose con el discurso de la generación de bienestar colectivo a través de la creación, ampliación y fortalecimiento de las capacidades de personas, organizaciones e instituciones en el nivel territorial.¹⁰⁷

2.1.2. La cooperación internacional en el Cauca: los actores.

El conjunto de actores internacionales que han desarrollado y apoyado iniciativas relacionadas con la construcción de paz en el Cauca se puede dividir en cinco categorías: 1) Estados (representados en Embajadas y Agencias de cooperación); 2) organismos multilaterales; 3) organizaciones no gubernamentales (ONG); 4) instituciones descentralizadas y 5) actores no gubernamentales.¹⁰⁸ Aunque el abanico de actores se ha ido ampliando cada vez más en los últimos años, es evidente el papel dominante de las dos primeras tipologías, logrando no solo presencia directa en el territorio (como el caso de la Agencia Estadounidense de Ayuda al Desarrollo Internacional

¹⁰⁶ SILVA, Laura. Corinto, la prueba ácida de la sustitución de coca. 2017, Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/corinto-la-prueba-acida-de-la-sustitucion-de-coca-60283>

¹⁰⁷ Ver: ONU. Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo. Bogotá: ONU, 2014; Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) y Unión Europea. Fortalecimiento y consolidación de capacidades locales y regionales para la planificación, el ordenamiento territorial y la construcción de la paz. 2016.

¹⁰⁸ BORDA, Sandra y CEPEDA, Fernando. (eds.). Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales. Bogotá: Ecoe Ediciones.2012. p. 28

(USAID), las Naciones Unidas y la MAPP-OEA), sino también indirecta ya que la mayoría de organizaciones políticas y sociales trabajan con ellas.

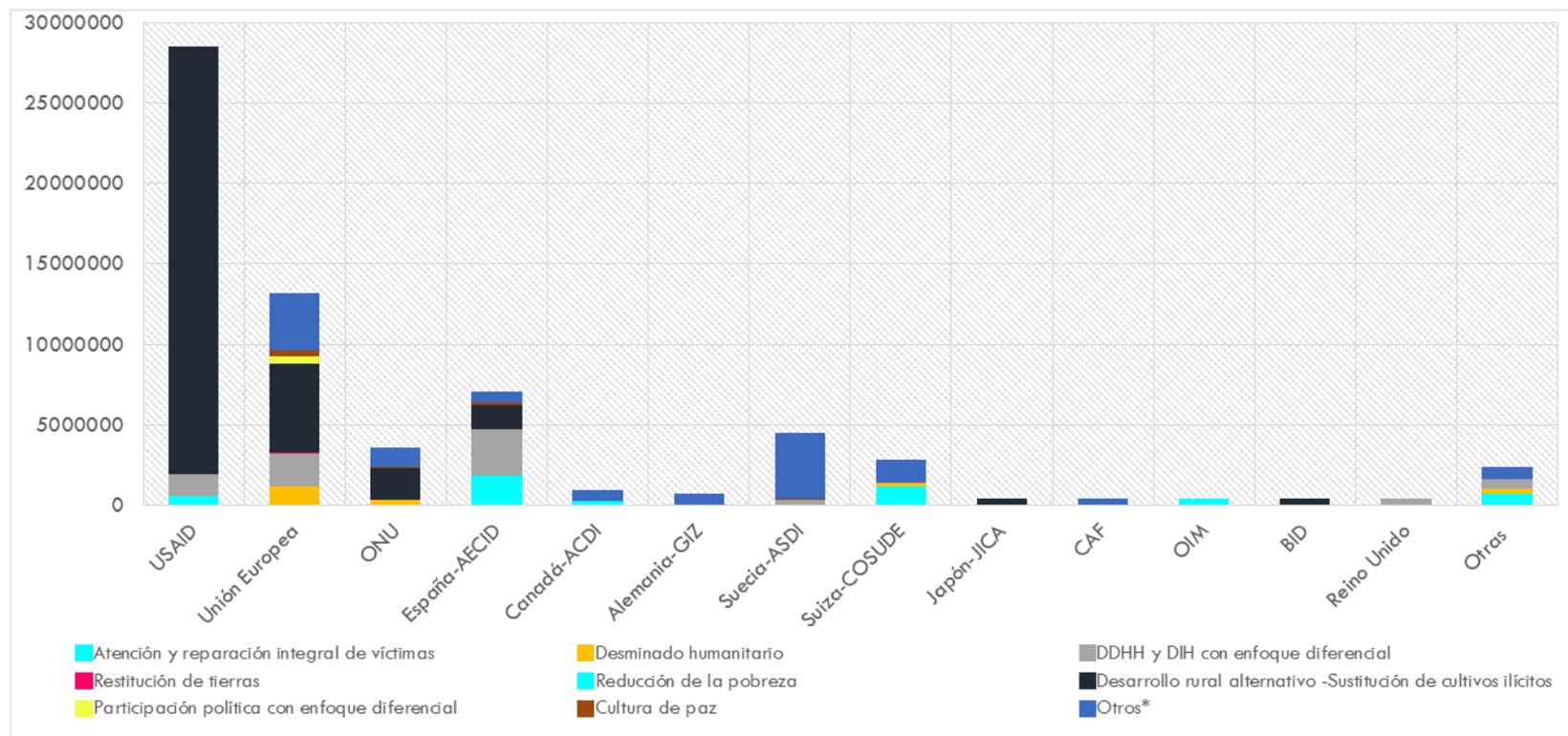
Su importancia radica en la disposición de amplios recursos financieros, técnicos y logísticos que otros actores no disponen para desplegar su programa político e ideológico en un territorio complejo como el Cauca. Convirtiéndose en uno de los principales actores de la construcción de paz en el departamento, dejando a otros actores –principalmente a las ONG- como operadores y ejecutores de los programas y proyectos financiados con dichos recursos.¹⁰⁹ Situación importante puesto que instituciones como USAID, la Unión Europea y las Naciones Unidas han integrado a su círculo de influencia a una amplia cantidad de organizaciones, asociaciones y sectores sociales centrales en la construcción de paz.¹¹⁰

Esta primera impresión nos permite poner en orden un escenario donde más de una veintena de actores internacionales han impulsado la construcción de paz en el Cauca (ver Gráfico 4 y 5), un abanico de actores que se presume diverso, pero que es homogéneo al estar atravesado por la preponderancia de un actor hegemónico como los EEUU, representado en la USAID y en menor medida por actores influyentes en este hemisferio como la ONU y la Unión Europea. De hecho, durante 2012-2016 USAID destinó casi el 50% del total de la cooperación en el Cauca, siendo seguida de lejos por la Unión Europea (22,2%), la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (10,7%) y la ONU (5%). Aunque Suecia y Suiza también han sido importantes, abarcando aproximadamente el 10% del total de recursos financieros destinados a la construcción de paz (ver Gráfico 4).

¹⁰⁹ OTÁLORA, Lady y ROUVINSKI, Vladimir. Cooperación internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: un estudio de percepciones. En *Estudios Gerenciales*, enero-marzo 2013, Vol. 29, No. 126, pg. 19.

¹¹⁰ MARÍN, Erli. OING y derechos humanos en Colombia. Un golpe ineludible y vigoroso de la sociedad civil. En: *Colombia Internacional*, 2009, No. 69, pp. 71-85, p. 75.

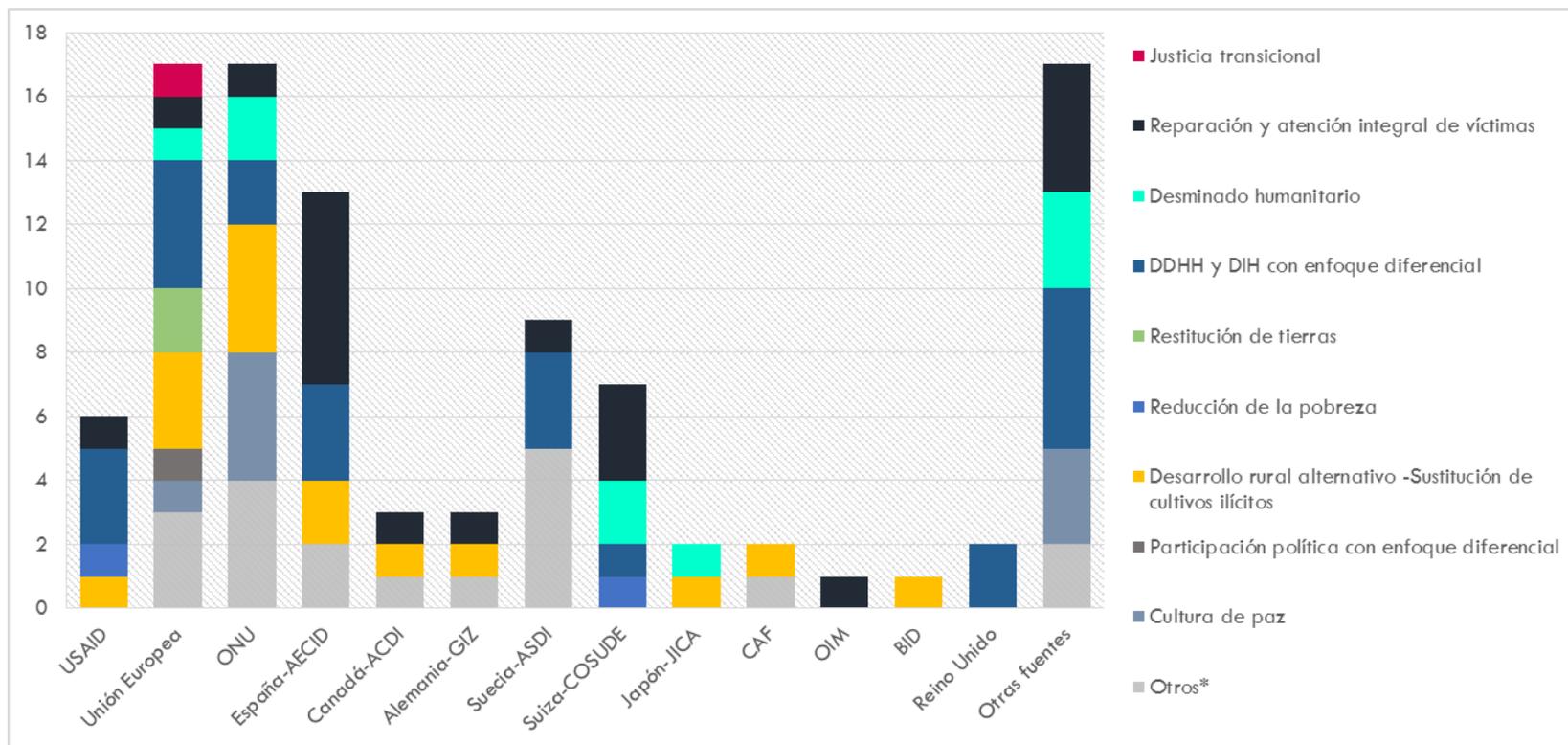
Gráfico 4. Principales cooperantes según componentes de la construcción de paz, Cauca 2012-2016.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de APC Colombia, 2017.

Nota: En otras fuentes de cooperación se incluyen actores con menor incidencia tales como el Gobierno Vasco, Noruega, Francia, Bélgica, Austria, Finlandia, PLAN, Cruz Roja, Misereor, Caritas Noruega, Centro Internacional para la Religión y la Diplomacia, Entreculturas, Fundación Mapfre, Genesis Foundation, Fundación Populorum Progressio, ICOO Cooperación, Global Environmental Facility –GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial), Corporación Andina de Fomento-CAF, Agencia Israelí para la cooperación al desarrollo – MASHAV, Centro Internacional de Toledo para la Paz y Handicap International Colombia. *Se incluyen iniciativas apoyadas por cooperación sin una línea específica de construcción de paz, iniciativas referentes al fortalecimiento de capacidades institucionales y organizacionales, el apoyo de procesos de pedagogía para la paz y, en los últimos años, el apoyo para el alistamiento institucional para la implementación de los acuerdos, entre otros aspectos no especificados y que se engloban indistintamente por los cooperantes como “construcción de paz”.

Gráfico 5. Numero de iniciativas por componentes de la construcción de paz, Cauca 2012-2016.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de APC Colombia, 2017.

Nota: En otras fuentes de cooperación se incluyen actores con menor incidencia tales como el Gobierno Vasco, Noruega, Caritas Noruega, Francia, Bélgica, Austria, PLAN, Finlandia, Cruz Roja, Misereor, Centro Internacional para la Religión y la Diplomacia, Entreculturas, Fundación Mapfre, Genesis Foundation, Fundación Populorum Progreso, ICOO Cooperación, Global Environmental Facility –GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial), Corporación Andina de Fomento-CAF, Agencia Israelí para la cooperación al desarrollo – MASHAV, Centro Internacional de Toledo para La Paz, Handicap International Colombia.

*Se incluyen iniciativas apoyadas por cooperación sin una línea específica de la construcción de paz, sobretudo iniciativas referentes al fortalecimiento de capacidades institucionales y organizacionales, el apoyo de procesos de pedagogía para la paz y, en los últimos años, el apoyo para el alistamiento institucional para la implementación de los acuerdos, entre otros aspectos no específicos que se engloban por los cooperantes como “construcción de paz”.

Como se evidencia, USAID ha sido la institución con mayor preponderancia en términos financieros (no solo en este periodo y no solo en el Cauca), proponiéndose como un actor central para apoyar política, económica y técnicamente la actual coyuntura. Su agenda se enfoca en cuatro áreas, tres de ellas relativas a la construcción de paz: DDHH, Víctimas y población vulnerable, democracia, tierras y medios de vida.¹¹¹ Siendo esta última la más importante actualmente, debido a que tiene un calce perfecto con la política antinarcóticos que ha estado en el centro de la cooperación técnico-financiera y la asistencia militar de los EEUU hacia Colombia. Además, al estar dirigida al sector rural y golpear directamente las finanzas de los grupos ilegales que dependen del narcotráfico, esta es una de las líneas estratégicas que se ha materializado en la política de Desarrollo Alternativo desplegada desde el 2000 con el objetivo central de “generarles a los campesinos oportunidades lícitas de ingreso y empleo mediante la instrumentación de proyectos condicionados a la erradicación de sus cultivos de uso ilícito y al compromiso de no iniciar este tipo de cultivos en el futuro”.¹¹²

Si bien, el desarrollo alternativo ya se encontraba en iniciativas macro apoyadas por EEUU como el Plan Colombia, concretándose en políticas como MIDAS-Desarrollo Alternativo Sostenible (2006-2009) y ADAM-Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (2006-2009); esta solo representaba el 10% de los ingentes recursos destinados a Colombia durante 2000-2010.¹¹³ Situación que se modifica hace algunos años cuando inicia una progresiva reducción de la asistencia militar y se evidencia un fortalecimiento no solo de la cooperación al desarrollo alternativo, sino también de la USAID como el

¹¹¹ LEWIN, Juan. Los superpoderosos del mundo de las ONG. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-de-las-ong-45724>

¹¹²VARGAS, Ricardo. La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia. Un análisis político. Transnational Institute-TNI, Informe sobre políticas de drogas No. 38, octubre de 2011. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/brief38s.pdf>

¹¹³ *Ibíd.*, p. 1.

actor que continuará la política estadounidense en esta nueva etapa. El doble recambio suscitado en los gobiernos de EEUU y Colombia en 2008 y 2010 respectivamente, puede explicar en parte este giro en la cooperación. Y aunque la agenda de los EEUU en Colombia conservó como sus prioridades los derechos humanos, la protección a minorías, la atención a la población en riesgo, la lucha contra la droga y los grupos armados ilegales; estas habían tomado una nueva forma en la política de desarrollo alternativo.

Como señalan Michael Shifter y Sandra Borda, esto es un cambio de estilo, más no de política,¹¹⁴ que consiste en combatir los grupos insurgentes y al narcotráfico desde la mano blanda de la cooperación y menos desde la mano dura de la asistencia militar; de ahí que la sustitución de cultivos y el apoyo a cadenas productivas en territorios afectados por el conflicto, están en el centro del apoyo de programas como el de CELI Central (articulado a Colombia Responde) desarrollado durante el periodo estudiado. Con esto el Cauca ha superado los 28 millones de dólares durante 2012-2016 en cuanto a programas enfocados en esta área; recursos que fueron destinados al apoyo de cadenas productivas¹¹⁵ y al fortalecimiento de las capacidades de instituciones locales para la restitución de tierras a víctimas y para la formalización de derechos de propiedad rural.¹¹⁶ Aunque también se han apoyado iniciativas nacionales de impacto regional, como el impulso de las alianzas público-privadas y el mejoramiento de los registros de tierras a nivel nacional.

¹¹⁴ La Silla Vacía. Habrá cambio de estilo, pero no de política. El nominado a embajador de Estados Unidos en Colombia. 30 de junio de 2010. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/16376>

¹¹⁵ Ver: Alcaldía de Buenos Aires, *et al.* Plan estratégico para el desarrollo del norte del Cauca 2032 – PEDENORCA, 2015. Disponible en: https://cauca.gov.co/sites/default/files/informes/archivo_completo_pedenorca_nov2015.pdf

¹¹⁶ TetraTech. Proyecto de Desarrollo Rural y de Tierras, Colombia, s.f. Disponible en: <http://www.tetratech.com/es/projects/proyecto-de-desarrollo-rural-y-de-tierras-colombia>

Ahora bien, USAID es importante no solo por su incidencia directa en la diagramación de programas y proyectos en el Cauca, sino también porque se ha convertido desde hace años en la principal fuente de recursos de las ONG, especialmente las del sector humanitario. Dato importante ya que el pacífico se ha constituido en una región privilegiada para los implementadores de proyectos en este sector, concentrando aproximadamente 153 de las 207 instituciones dedicadas a labores relacionadas con víctimas, protección a líderes, DDHH y DIH.¹¹⁷ Y si bien, tras la aprobación de la Ley 1448 de 2011 hay una progresiva reducción de los recursos que podían captar dichas organizaciones, esta agencia de cooperación sigue siendo una importante fuente de financiación y una variable determinante de la forma en que desarrollan sus operaciones en los territorios, influenciando además la toma de decisiones gubernamentales.

A pesar del peso de USAID en este componente de la construcción de paz, el terreno de los derechos humanos ya había sido recorrido ampliamente por otros actores como la ONU, la Unión Europea y algunos actores de este bloque continental como COSUDE, ASDI y en los últimos años la GIZ. Actores que, a pesar de no tener una primacía financiera en el apoyo a la cooperación internacional, si han logrado abarcar más del 60% de las iniciativas relacionadas con la construcción de paz en el Cauca (ver gráfico 5). De esta manera se han convertido en aliados estratégicos de las ONG especializadas en derechos humanos desde hace más de una década, una relación vigorizada en los últimos años en pos de cumplir la agenda global del desarrollo y la agenda local de la superación del conflicto armado. Compromiso que se estrecha por parte de la Comisión Europea desde 2011 en su "Política de Desarrollo de la UE: Programa para el cambio" y en el "Multiannual Indicative Programme 2014-2017 para Colombia (MIP)",

¹¹⁷ HURTADO, Ángela. Los súper poderosos del Pacífico. 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-del-pacifico-58535>

documentos que reafirman la importancia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y también de las autoridades locales como actores clave en la construcción de paz a partir del desarrollo sostenible.¹¹⁸ Este compromiso ha tenido como objetivos el “fortalecimiento de las capacidades locales de las instituciones públicas y la sociedad civil en planificación y ordenamiento territorial, para la construcción de paz, la promoción de la participación de la sociedad civil en políticas públicas y de desarrollo, así como el apoyo al desarrollo local y sostenible basado en estrategias de desarrollo local”.¹¹⁹

Con esto es previsible una mayor articulación de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil con los actores del bloque europeo, ya que su relativa diferencia con los EEUU los ha constituido como la oposición natural de este actor hegemónico. Aunque la política de los actores europeos frente al conflicto armado ha sido ambigua y en cualquier caso las diferencias con los EEUU para la superación del conflicto en Colombia, radican en un enfoque humanitario y el impulso de algunos elementos de la paz positiva.¹²⁰ Con todo, estos actores han logrado posicionarse como apoyo político vital para mejorar el comportamiento gubernamental en materia de derechos humanos y lograr la incorporación de temas sociales en la agenda de la construcción de paz.¹²¹

De igual manera, la ONU y los actores del bloque europeo han conseguido trasladar las preocupaciones globales de superación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, al marco de la construcción de paz en Colombia.

¹¹⁸ Unión Europea-UE. Hoja de Ruta para un compromiso más estratégico de la UE con las organizaciones de la sociedad civil-OSC. Bruselas, 2014. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/page_content/road-map-colombia_es.pdf

¹¹⁹ Unión Europea-UE. Multiannual Indicative Programme 2014-2017. Bruselas, 2014.

¹²⁰ TNI. Las relaciones Unión Europea-Colombia: poca uniformidad y coherencia. Instituto transnacional, 2009. Disponible en: <https://www.tni.org/en/archives/act/3009>; TNI. A propósito de la cooperación europea en Colombia y los desarrollos del paramilitarismo. 2009.

¹²¹ GÓMEZ, Juan. La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado. Fundación Universitaria Católica del Norte, s.f.

Iniciativas desarrolladas en el departamento como el de Alianzas para la paz o el Programa Conjunto “Territorios productivos y con seguridad alimentaria para una población resiliente y en paz, en ecosistemas estratégicos en el Cauca” que tienen se desarrollan bajo un complejo entramado de actores entre los cuales están instituciones del Sistema de las Naciones Unidas y actores como AECID y GIZ por parte de la cooperación; además de instituciones nacionales como el DPS, ANSPE, ICBF, MADR, Gobernación del Cauca, Alcaldías Municipales, autoridades étnico territoriales y empresas privadas presentes en la región y la academia. Dichos programas despliegan el mismo concepto del desarrollo rural alternativo de actores como USAID, pero bajo el concepto de Desarrollo Humano Integral Sostenible que alinea estas propuestas con la agenda global de los objetivos del desarrollo del milenio, hoy objetivos de desarrollo sostenible; que se entienden como elementos estructurales en la construcción de una paz territorial.¹²²

Los ejes estratégicos de estos actores van en la misma línea de la mayoría de iniciativas: fortalecimiento de las capacidades de liderazgo para para la construcción de paz, el desarrollo sostenible, el enfoque territorial, participativo y de género; la superación de la pobreza a partir de la generación de cadenas productivas que no solo mejoren los ingresos de los campesinos, sino también que les brinden seguridad alimentaria; y finalmente, la generación de capacidades que les permitan a estas comunidades afrontar las amenazas del cambio climático.

2.1.3. La cooperación internacional en el Cauca: los territorios.

El departamento del Cauca tiene 42 municipios, donde hay una población estimada de 1.391.836 personas hacia 2016. Debido a características geográficas, económicas y sociales el territorio se divide en 7 subregiones:

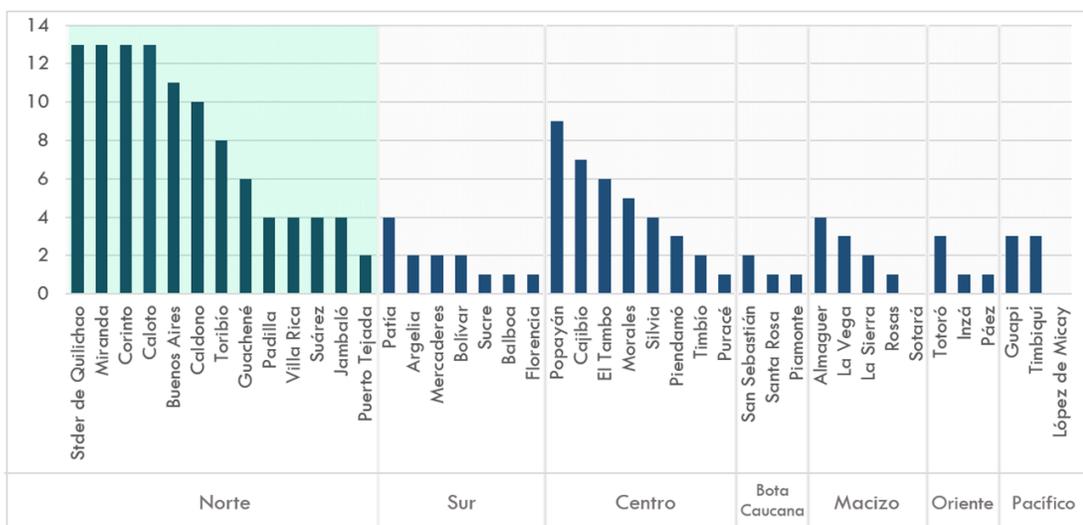
¹²² PNUD. Territorios productivos y con seguridad alimentaria para una población resiliente y en paz, en ecosistemas estratégicos en el Cauca. 2014.

Norte, Sur, Centro, Bota Caucana, Macizo, Oriente y Pacífico; siendo el Norte y el Centro los espacios con mayor número de acciones de construcción de paz apoyadas por actores internacionales, con 2 terceras partes del total de iniciativas. Cada municipio cuenta con por lo menos un programa o proyecto de este tipo, pero son los territorios del Norte (58%) y el Centro (21%) donde se tiene mayor incidencia, abarcando un total de 79% de las iniciativas; dejando lejos a territorios de la región Sur (7,2%), Macizo (5,5%), Oriente (2,7%), Pacífico (3,3%) y la Bota Caucana (2,2%) (ver gráficos 6 y 8).

Entre los municipios con mayor presencia internacional se encuentran Santander de Quilichao, Miranda, Corinto y Caloto, los cuales han acopiado aproximadamente el 50% de las acciones de construcción de paz; siendo seguidos de cerca por Popayán, Buenos Aires, Caldono, Toribío y Cajibío, con el 36% del total de iniciativas (ver gráficos 6 y 8). Municipios del Sur y la Bota caucana, que han sido altamente afectados por el conflicto armado, son los que tienen la menor incidencia de este tipo de iniciativas; dato importante, ya que si comparamos los territorios con mayor incidencia de actores internacionales con los territorios donde el conflicto ha tenido mayor impacto, se muestra una relativa disparidad (ver gráficos 6, 7 y 8).

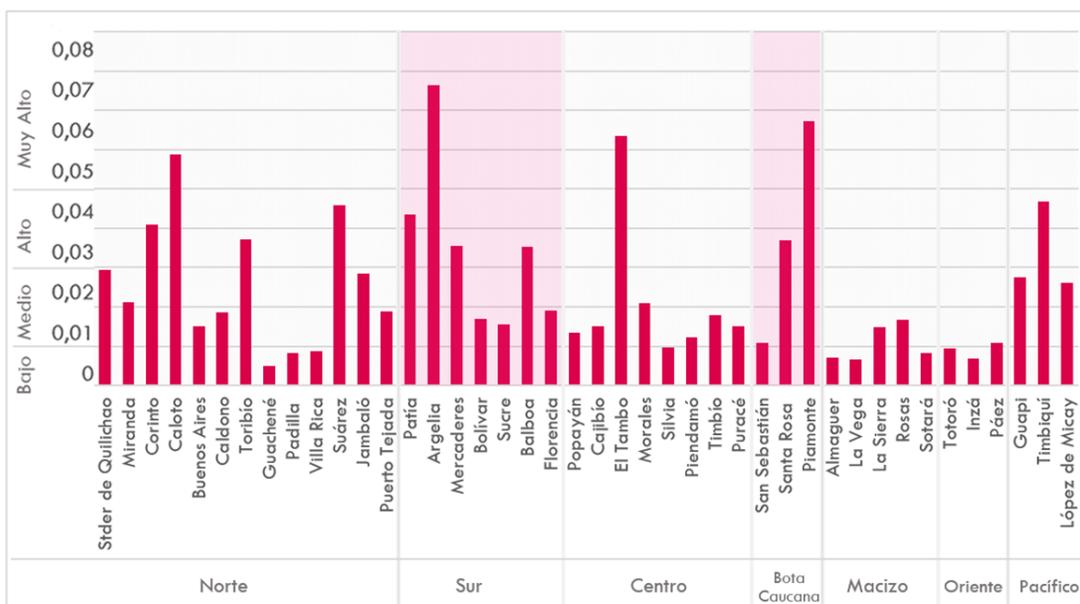
Esto se evidencia si tenemos en cuenta el índice de incidencia del conflicto armado (IICA) en Colombia durante 2002-2013, que pondera los territorios más afectados a partir de las acciones armadas, los homicidios, el desplazamiento forzado, el secuestro, las minas antipersonal y los cultivos de coca. De acuerdo con el IICA los territorios con mayor incidencia del conflicto en el departamento serían los de la subregión sur y la bota caucana, principalmente los municipios de Argelia, Patía, Balboa y Mercaderes en la primera, Piamonte y Santa Rosa en la segunda; en la subregión Norte estarían Caloto, Suárez, Corinto y Toribio, en la subregión central El Tambo y en el Pacífico tendríamos a Timbiquí (ver gráficos 7 y 8).

Gráfico 6. Iniciativas apoyadas por actores internacionales en municipios y regiones del Cauca 2012-2016.



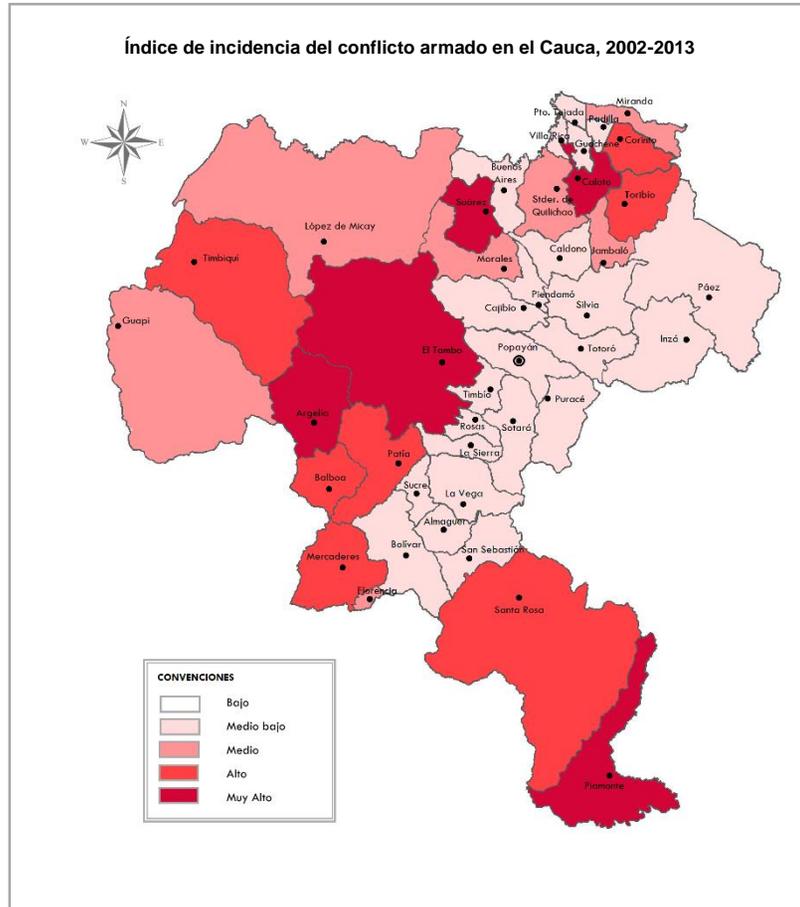
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de APC Colombia (2017).

Gráfico 7. Índice de incidencia del conflicto armado en el Cauca, 2002-2013.

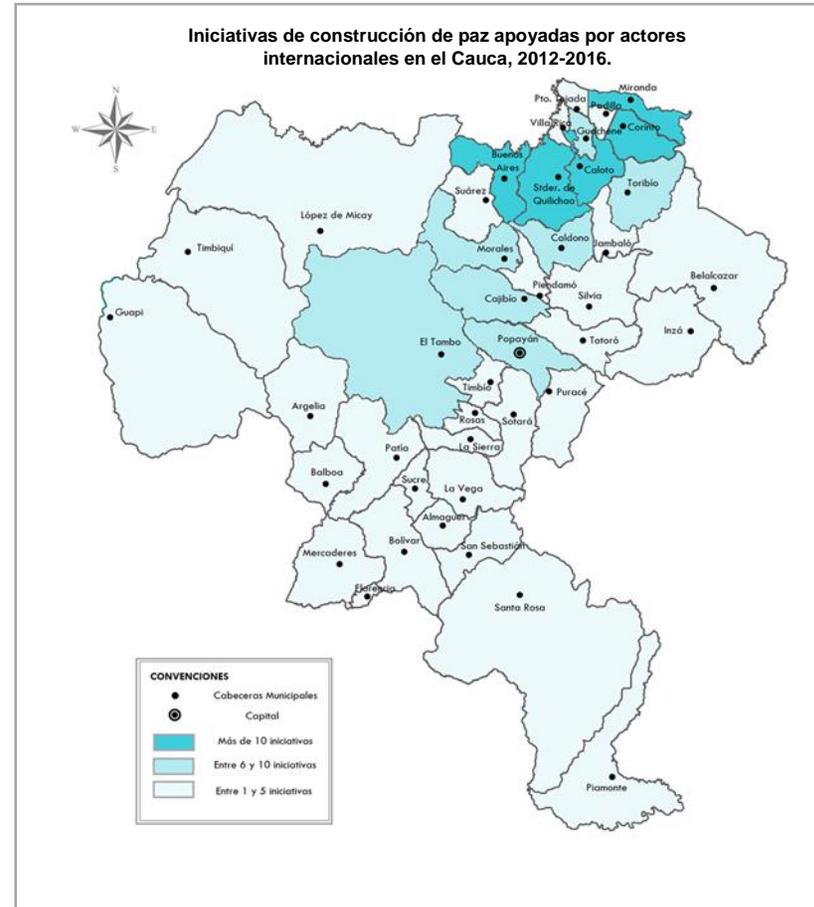


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del DNP (2016).

Gráfico 8. Incidencia del conflicto armado vs incidencia de acciones de construcción de paz apoyadas por actores internacionales en el Cauca.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del DNP (2016).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de APC Colombia (2017).

Aunque los actores internacionales se encuentran en territorios con alta incidencia del conflicto armado, tales como El Tambo, Caloto y Corinto, las acciones de construcción de paz se han centrado en regiones que no se muestran como los territorios más afectados, esto a pesar de tener una presencia histórica de actores armados y presentar un nivel intermedio de incidencia del conflicto. Varias pueden ser las causas que expliquen la preminencia de estas regiones para los actores internacionales, como la evidente importancia de estos territorios o la forma en que se entiende el conflicto en el departamento y el país, situación que eventualmente modifica la manera en que se aborda la construcción de paz y los territorios priorizados para este proceso.

Desde todo punto de vista las regiones Norte y Centro tienen una importancia geoestratégica, no solo porque albergan el 66% de la población (aproximadamente 924.000 habitantes)¹²³ y representan el 80,2 % del valor agregado departamental,¹²⁴ sino porque acogen todas las características del complejo entramado político, económico y social del Cauca: conflictos interétnicos e interculturales, presencia de múltiples actores armados legales e ilegales, auge del narcotráfico, desarrollo de una amplia gama de procesos sociales desde hace décadas, enraizamiento de la dinámica política tradicional, factores económicos de inequidad y una creciente brecha campo-ciudad.¹²⁵ Dichos aspectos han desarrollado entre los actores de la paz el consenso de que el conflicto en estas regiones no solo es armado, sino que es político y social,¹²⁶ justificación que le permite a los municipios de estos territorios ser el escenario de iniciativas que articulan al Estado y los actores internacionales en un esfuerzo conjunto para la construcción de paz.

¹²³ DANE. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020. Bogotá: Dane. 2017.

¹²⁴ DANE. Históricos Indicador de Importancia Económica Municipal (2015). Bogotá: Dane. 2017.

¹²⁵ Ver: Duarte, Carlos. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2015; ROJAS, Axel y VANEGAS, Gildardo. Poblaciones negras en el Norte del Cauca. Observatorio de Territorios Étnicos (OTE), 2012.

¹²⁶ PNUD. Cauca: análisis de la conflictividades y construcción de paz. Bogotá, PNUD, 2014.

Uno de estos esfuerzos sería la Iniciativa de Consolidación y Mejora de los Medios de Vida (CELI Central) de USAID, desarrollado durante 2011-2016 en Toribio, Santander de Quilichao, Miranda, Caloto y Corinto. Un programa que hacía parte de la Estrategia de Cooperación de USAID (CDCS),¹²⁷ que tenía como objetivo central el “fortalecimiento del gobierno local, la formalización de los derechos de propiedad, el desarrollo social, la alianza entre la comunidad y el Estado, y el desarrollo rural”, buscando propiciar las condiciones para el desarrollo rural alternativo.¹²⁸ La premisa de la que partía este programa es que “los conflictos armados y la economía ilícita están estrechamente relacionados con la débil presencia del Estado y por tanto su actividad se orienta a fortalecer las instituciones, generar confianza en ellas, construir relaciones entre las comunidades y los gobiernos locales y apoyar al mejoramiento de medios de vida sostenibles”.¹²⁹

De esta manera CELI se articuló con la estrategia Colombia Responde,¹³⁰ una iniciativa del gobierno Santos que busca consolidar el Estado en lugares donde su presencia es débil, vinculando de manera directa a los actores internacionales con dos políticas hermanas con raíces en el Plan Colombia: la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial-PNCRT (2009) y la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo (Conpes 3669 de 2010). Disposiciones institucionales que, sumadas a la Ley 1448 de 2011, el Marco Jurídico para la Paz (2012) y las negociaciones de paz con las guerrillas, constituyen una de las apuestas más fuertes del modelo de construcción de paz desarrollado

¹²⁷ USAID. Estrategia de Cooperación para el Desarrollo País (2014-2018). Un camino hacia la paz. Bogotá, 2014.

¹²⁸ USAID. Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados. Informe Regional, Región Central. Arlington-Virginia, Tetra Tech, octubre de 2016, p. 5.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹³⁰ Dentro de los objetivos del programa Colombia Responde están: i) Promover la presencia e intervención de las entidades del sector público, sector privado y la cooperación internacional de manera efectiva para la consolidación y reconstrucción de los territorios; ii) Lograr territorios libres de Cultivos Ilícitos; iii) Fortalecer los gobiernos, la institucionalidad territorial y los espacios de participación comunitaria y IV) Realizar seguimiento a la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo. Ver: Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial-UACT. Plan estratégico institucional. Bogotá, UACT, 2015.

en Colombia. Con esto es entendible que el programa CELI Central sea la iniciativa de un actor internacional mejor financiada en el Cauca, con más de 25 millones de dólares invertidos durante 2011-2016,¹³¹ un ingente presupuesto que se alineó con los lineamientos de la Estrategia de Cooperación de USAID para Colombia (CDCS) y buscó desarrollar los siguientes objetivos:

Tabla 2. Lineamientos del programa CELI Central.

Objetivo general	Objetivos específicos	Resultados inmediatos
(1) Presencia del Gobierno Civil en las zonas consolidadas CSDI y (2) Mejoramiento de condiciones para el crecimiento económico rural inclusivo.	Tenencia de la tierra con mayor equidad y seguridad.	Restitución de tierra a víctimas desplazadas por el conflicto.
	Aumento de la inversión privada y pública en el sector rural.	Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para acceder y administrar fondos públicos para infraestructura productiva. Aumento de la inversión del sector privado en comunidades rurales seleccionadas.
	Asociaciones de productores más efectivas que benefician a los pequeños agricultores.	Mejora de la capacidad institucional de las asociaciones de productores.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de USAID (2017).

A partir de esto el CELI en el Cauca se materializó en tres frentes: i) labores de respuesta rápida para población vulnerable, que incluía atención primaria en salud, proyectos productivos y generación de ingresos; ii) acciones de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos e incentivo del desarrollo alternativo y iii) el fortalecimiento de estructuras de planeación local y su articulación con las instituciones del orden nacional;¹³² haciendo especial énfasis en estas dos últimas líneas, las cuales se harían extensivas en programas de USAID recientemente aprobado como Justicia para una paz sostenible, Finanzas Rurales y el Proyecto de Desarrollo Rural y de Tierras.

¹³¹ USAID. Colombia program at-a-glance. Bogotá, Usaid, 2013.

¹³² USAID. Consolidation and enhanced livelihood initiative – Central region (CELI-Central). Final report (2011–2017). Burlington-Vermont, Tetra Tech, 2017.

Con el desarrollo alternativo y la consolidación institucional como banderas del programa, las actividades del CELI se enfocaron en la asistencia técnica para optimizar los procesos de producción y comercialización agrícola, el equipamiento de medianos productores rurales, el fortalecimiento de alianzas público-privadas para mejorar las condiciones de producción y comercialización, la optimización de las cadenas de valor de productos agrícolas, el acompañamiento a iniciativas de emprendimiento, la construcción de infraestructura vial terciaria y de infraestructura primaria para el saneamiento básico.¹³³ La consolidación institucional comprendería el acompañamiento técnico para la formulación de políticas regionales con base en la construcción de paz, la articulación de instancias deliberativas locales (como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR) con instancias nacionales (como la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial-UACT, la Agencia Nacional de Tierras-ANT, el INCODER, la Unidad de Restitución de Tierras-URT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR), además de apoyar los procesos de toma de decisiones en las comunidades.

Debido a su avasallante presupuesto se esperaba que programas como CELI Central muestren resultados contundentes, no obstante, sus efectos han sido ambivalentes. Los logros en la participación política (como el aumento en el ejercicio del voto y el fortalecimiento de los procesos asociativos para la toma de decisiones comunitarias, a partir de estructuras como las JAC) y el desarrollo económico (aumento de la rentabilidad en las actividades productivas, mayor empleabilidad, aumento en el uso de servicios financieros en detrimento de métodos informales y un leve mejoramiento de la infraestructura vial terciaria); contrastan con la baja confianza en las instituciones públicas (reflejada en la percepción de deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios públicos), la escasa aceptación de la participación de excombatientes en procesos políticos y la baja percepción de

¹³³ USAID. Consolidation and enhanced livelihood initiative – Central Region (CELI-Central) annual report september 2014 – september 2015. Bogotá, Tetra Tech, 2015. En el programa también se dio espacio para actividades tendientes a la paz positiva, tales como la promoción de espacios pedagógicos y culturales para la construcción de paz en niños, niñas y adolescentes en los diferentes centros educativos.

seguridad, esto a pesar de la disminución de los homicidios, secuestros y presencia de grupos armados ilegales en los territorios priorizados.¹³⁴ Este es solo un caso de las múltiples iniciativas que desarrollaron los actores internacionales durante el periodo estudiado y que son una buena muestra de lo que depara el escenario post-acuerdo en lo territorial; una situación frente a lo que cabe preguntarse: ¿Cuál es realmente el horizonte de esta construcción de paz en el departamento? Una aproximación a este interrogante se desarrollará en el siguiente capítulo.

2.1.4. Breve balance

El objetivo de este capítulo no era otro que ofrecer un plano general del horizonte que ha venido tomando la construcción de paz y la superación de la violencia en el Cauca, esto desde el estudio de uno de los actores centrales en los escenarios posbélicos: la comunidad internacional.¹³⁵ A partir de un método cualitativo analítico, se trabajó sobre la base de tres variables: las agendas, los territorios con mayor incidencia y los actores internacionales más influyentes en la construcción de paz; las cuales fueron extraídas con el fin de aproximarnos a la naturaleza de los actores y sus selectividades. Tras el análisis de información proveniente de fuentes oficiales varios son los puntos de llegada.

Por una parte, tenemos que los actores internacionales han desarrollado ampliamente los componentes relativos a la paz negativa, esto desde el apoyo de iniciativas de asistencialismo humanitario que buscan mitigar los efectos inmediatos de la violencia armada; razón para que los programas y proyectos para la atención a víctimas, la defensa de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, cuentan con buena parte de las iniciativas apoyadas por actores internacionales. No obstante, esta agenda se ha venido ampliando debido a una serie de factores

¹³⁴ USAID. Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados Informe General. Arlington-Virginia, Tetra Tech, noviembre de 2016, pp. 7-22. USAID. Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados. Informe Regional, Región Central. Arlington-Virginia, Tetra Tech, octubre de 2016, p. 5.

¹³⁵ RETTBERG. Op. cit., p. 35.

coyunturales,¹³⁶ que permitieron la inclusión de dos aspectos centrales en la agenda de paz: el desarrollo alternativo y la consolidación del Estado a nivel territorial. La primera como un lineamiento central en actores tan importantes como USAID, la ONU y la UE; y la segunda como línea transversal en prácticamente todas las iniciativas apoyadas por actores internacionales.

En cuanto a los actores más importantes, se evidencia el apabullante peso de USAID, la cual es seguida de lejos por actores como la ONU, UE, AECID, COSUDE y ASDI; dicha importancia radica no tanto en su peso económico, sino en el apoyo, plural y a la vez homogéneo, de un modelo de paz basado en el fortalecimiento del Estado en los territorios, la protección de los DDHH y el DIH, la atención a población vulnerable y la consolidación de una estructura productiva ligada a la economía de mercado. Finalmente, la evaluación de los territorios con mayor incidencia de actores internacionales, nos arroja que las regiones con mayor presencia de este tipo de iniciativas son el Norte y el Centro, dejando lejos a regiones como el pacífico, el sur y la zona caucana que han sido mayormente afectadas por el conflicto armado.

Con todo tenemos que hay una clara tendencia en la construcción de paz en el Cauca, fundamentada en el fuerte apoyo de una paz de asistencialismo humanitario; la protección de los DDHH y el DIH; la defensa del desarrollo alternativo y la búsqueda de fortalecer las estructuras sociales y estatales a nivel territorial. Proceso que se ha desarrollado con mayor incidencia en las regiones del norte y el centro del Cauca, y que está marcado por la preponderancia de un actor hegemónico como USAID y por actores dominantes del escenario internacional como la UE y la ONU. A partir de estas premisas el siguiente capítulo examinará cómo se ha desarrollado este proceso y propondrá las posibilidades de una construcción de paz basada en estos preceptos.

¹³⁶ Como el recambio en las estructuras de poder regional y nacional, la progresiva maduración de los diálogos Gobierno-guerrillas, la puesta en marcha de disposiciones jurídicas como la Ley 1448 de 2011, la ratificación del Marco Jurídico para la Paz en 2012, el fortalecimiento de políticas como la de desarrollo alternativo y de consolidación territorial.

3. LOS EJES DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CAUCA (2012-2016).

En este capítulo nos corresponde el análisis de los puntos más importantes en la agenda de los actores internacionales respecto a la paz en el Cauca durante 2012-2016, con el fin de aportar al debate sobre las posibilidades, oportunidades y amenazas que tiene la transformación pacífica del conflicto. Para ello ensamblamos los presupuestos teóricos planteados en el primer capítulo, con la base empírica del segundo; antecedido por el examen historiográfico de este proceso a nivel nacional. Dicha labor implica el diálogo entre las nociones de paz liberal, construcción de paz, acoplamiento estructural y selectividad estratégica; y de estos con la caracterización de los actores internacionales en el Cauca. Llevándonos al análisis de las principales selectividades en la construcción de paz.

Como se evidenció en el anterior capítulo, las líneas con mayor apoyo son el asistencialismo humanitario y el desarrollo rural alternativo, por lo cual son arropadas bajo el concepto de selectividades estratégicas (al igual que la internacionalización del conflicto); pues resultan de una interacción dialéctica de los actores dominantes y no dominantes, con las diversas estructuras que enmarcan la construcción de paz. Igualmente, se acude a la noción de acoplamiento estructural, para dar cuenta de un proceso de amplio espectro desarrollado desde los 90 y que tiene a la internacionalización como la principal raíz de dichas selectividades.

El capítulo se divide en tres segmentos. El primero hace un recorrido por la prehistoria y la historia de la participación internacional en el conflicto armado, buscando desentrañar la esencia de las selectividades analizadas. El segundo entra de lleno con las dos selectividades de mayor peso en el departamento, detallando la manera en que estas se han desplegado a nivel territorial; especialmente, la relacionada con el desarrollo alternativo. Ya que es un elemento de construcción de paz problemático, pues tiene el potencial de contribuir a la superación de las causas objetivas del conflicto, pero su fracaso podría agravar los detonantes de la violencia social, política y económica. Finalmente, en el tercer segmento se realiza un balance

de la construcción de paz en el Cauca y el papel de los actores internacionales, examinando las posibilidades de una paz incierta.

3.1. Claves para entender las selectividades de la paz: prehistoria e historia de los actores internacionales en el conflicto colombiano.

Lo que entendemos por “selectividad de la paz” no es otra cosa que el resultado de la interacción dialéctica entre los actores e instituciones políticas hegemónicas, dominantes, no dominantes y contrahegemónicas en el marco de la transformación pacífica de un conflicto armado violento; selectividades que se materializan en decisiones y “no decisiones” políticas que guían y modifican el accionar de estos actores e instituciones para lograr un objetivo determinado; que en nuestro caso concreto es la superación de la violencia a través de la construcción de paz. Un proceso que, como se ha tratado de mostrar a lo largo del documento, tiene la incidencia de estructuras y actores internacionales.

Esto es así debido a que la construcción de paz es hija de un mundo en proceso de globalización, que entendió como “natural” e inevitable la incidencia de actores internacionales en los conflictos internos. Este proceso denominado internacionalización de los conflictos armados, se remonta a la Guerra Fría y se consolida en los 90; quedando en manos de los Estados, hegemónicos y dominantes, de un escenario internacional unipolar que desarrollaron procesos de intervención por invitación o subordinación por invitación en los escenarios de guerra. En el caso de Colombia, la internacionalización del conflicto es igual de longeva que el conflicto armado y ha desarrollado dos grandes tendencias, que se entienden como la prehistoria de la construcción de paz:

- 1) Por una parte, tenemos una tendencia realista, dominante en la Guerra Fría y materializada en la política intervencionista estadounidense; que tiene como banderas el programa anticomunista de los 60-70 y la guerra contra el terrorismo y las drogas de la actualidad. Un programa ideológico que también se destila en estructuras intergubernamentales como el TIAR, la OEA, el FMI

o el Banco Mundial, instituciones que cobraron importancia para el país llegando al punto de incidir en las “agendas de políticas públicas, la fijación de parámetros de acción estatal, la financiación de programas tanto de ayuda militar como de desarrollo económico o de asistencia social, e incluso la fijación de reglas de juego del sistema político”.¹³⁷

- 2) Por otra parte encontramos una tendencia liberal, que supone la progresiva apertura del país al multilateralismo internacional de corte realista-liberal, muy tenue durante la Guerra Fría,¹³⁸ pero cada vez más acentuado a partir de los 90 con la intensificación de la globalización.¹³⁹ Se desarrolla así una faceta diplomática y cooperativista ligada a otros países dominantes del escenario internacional y a organismos como la ONU, la Unión Europea e instituciones no gubernamentales, que se articulaban al proyecto dominante del liberalismo.

Este dualismo realista/liberal será el sello que marca la participación de los actores internacionales en la guerra y la paz, un proceso con más de cincuenta años que se divide en tres etapas: la primera comprende el periodo de la Guerra Fría y mira el despliegue de la política intervencionista de EEUU; la segunda se desarrolla en los noventa, donde se sientan las bases de la internacionalización del conflicto y la tercera va desde 1998 hasta la actualidad, periodo en el que la internacionalización (materializada en el Plan Colombia y la Estrategia de Cooperación Internacional) contribuye directamente en la correlación de fuerza de la actual coyuntura pacifista.

Independientemente del periodo, la característica de esta selectividad es la dependencia/subordinación de Colombia frente a los actores internacionales dominantes; una posición adoptada por el bloque en el poder en Colombia con la convicción de que la subordinación era vital para defender los intereses

¹³⁷ ROJAS, Diana. La alianza para el progreso de Colombia. En *Análisis político*, 2010, Vol. 23, No. 70, pp. 91-124.

¹³⁸ LIZARAZO, Nelsy. Política Exterior Colombiana 1962-1966: Anticomunismo, Multilateralismo e Integración Fronteriza. En *Colombia Internacional*, abril de 1990, No. 10.

¹³⁹ FORERO, Mario. Enfoques y dinámicas de la política exterior colombiana: del bilateralismo al multilateralismo. En *Revista Analisis Internacional*, 2011, No. 4, pp. 33-52.

nacionales.¹⁴⁰ La condensación de esta postura es la doctrina del *respice polum* (mirar la Estrella Polar) de Marco Fidel Suarez (1918-1921), que es el enfoque con mayor tradición en la política externa colombiana, llegando con algunas modificaciones hasta la actualidad. Con dicho programa se fundamentó una política exterior unilateral, alineada al poder e intereses geoestratégicos de la joven potencia estadounidense; que a la sazón de la Guerra Fría desplegó una estrategia panamericana para combatir política, económica y militarmente la amenaza comunista e insurgente y así blindar al hemisferio de su posible fortalecimiento.

Esta primera etapa (1945-1989) evidencia un predominio del realismo puro y duro de los EEUU, aunque también enmarca una fútil influencia de actores estatales, instituciones multilaterales y de organismos no gubernamentales de corte liberal; que comenzaban a expandirse mundialmente buscando influir en un escenario internacional polarizado. Así, en el seno de una incipiente estructura nacional conformada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la División Especial de Cooperación Técnica Internacional–DECTI, aterrizan en el territorio nacional las primeras organizaciones intergubernamentales y estatales (ver anexo 1). Como hijas de la Guerra Fría, estas instituciones convergían alrededor de una agenda de modernización, desarrollo y reformas políticas. Tenían un enfoque más cooperativo que interventor, pero en su programa no hacían mayores referencias al naciente conflicto armado; esto a pesar de que su llegada coincide con el surgimiento de múltiples grupos armados y el despliegue de una política de Estado represiva.

Con el recrudecimiento del conflicto armado a inicios de los ochenta y el temprano fracaso de la estrategia contrainsurgente, se presenta un cambio de enfoque gubernamental para buscar una salida a la guerra. Se desarrollan los primeros procesos de paz con Belisario Betancur (1982-86) y Virgilio Barco (1986-1990), pero se blindan estas negociaciones de la presencia extranjera. No obstante, en el plano del conflicto la incidencia estadounidense proseguía con la política antinarcóticos y

¹⁴⁰ TICKNER. Op. Cit., p. 91.

contrainsurgente fortalecida en este mismo periodo, con acciones que iban desde la erradicación, la fumigación y la militarización de los corredores estratégicos para el narcotráfico; pasando por la implantación de la política de certificación (1986) para presionar y ejercer control en países productores de drogas ilícitas; hasta llegar a las alianzas de la Policía Nacional, el FBI, la CIA y la DEA con grupos paramilitares para combatir el narcotráfico y también a los sectores ideológicamente cercanos a la insurgencia.¹⁴¹

A inicios de los 90 los acontecimientos mundiales abren una nueva era para el conflicto armado del país: no solo se había desvanecido el principal referente de múltiples grupos guerrilleros en Colombia, sino que EEUU queda como la única potencia capaz de instaurar su proyecto globalmente. Finalizada la amenaza de una guerra internacional, la mirada se enfoca en los conflictos armados internos; la negociación se impone sobre la guerra para finalizar las confrontaciones y los terceros internacionales empiezan a cobrar importancia como mediadores o facilitadores.¹⁴²

En Colombia se produce una serie de negociaciones de paz con relativo éxito, que determinaron la reincorporación del M-19, de la mayoría del Ejército Popular de Liberación (EPL) y del grupo indígena Quintín Lame; proceso en el que se tuvo la veeduría de Venezuela, México y de la Internacional Socialista (esta última organización verificó la entrega de armas, la desmovilización y la conversión a movimiento político del M-19 en 1991).¹⁴³ En los 90 se asiste a la segunda oleada masiva de actores internacionales en el país y se inicia la construcción de la infraestructura para la paz, donde los actores internacionales serían un pilar fundamental. Era una estructura conformada por una variedad de instituciones estatales, multilaterales, no gubernamentales y de la sociedad civil (ver anexo 1);

¹⁴¹ VEGA. Op. Cit., p. 36.

¹⁴² FISAS, Vicenç. Anuario de procesos de paz 2013. Barcelona, Icaria Editorial, 2013.

¹⁴³ PARDO, Rodrigo. Entrevista, 10 de enero de 2008, Bogotá. En: BARRETO, Miguel. Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado? En Revista Análisis Internacional, julio-diciembre de 2014, Vol. 5, No. 2, pp. 219-243.

alineadas principalmente con un enfoque de paz “negativa” (desmovilización, desarme y reintegración (DDR), desmilitarización, mejoramiento del sistema judicial, reforma institucional y electoral, monitoreo de DDHH y desarrollo de programas sociales y económicos).¹⁴⁴

Si tenemos en cuenta que hasta hace pocos años la mediación extranjera era rechazada por las partes enfrentadas, entonces cómo se explica la selectividad de internacionalizar el conflicto impulsada por el mismo gobierno, que entre otras cosas permitía la activa intervención de terceros internacionales en la confrontación. La correlación de fuerzas que determina esta selectividad tiene tres elementos:

- 1) La degradación del conflicto y la creciente vinculación de los grupos armados ilegales con el crimen transnacional del narcotráfico, dando visibilidad internacional al conflicto y globalizando la idea de Colombia como un “país problema”,¹⁴⁵ una amenaza que contagiaría de violencia e inestabilidad al hemisferio.
- 2) El fracaso del patrón de acumulación basado en la industrialización para sustituir importaciones y la reorientación del mismo por parte del bloque en el poder; consistente en la apertura nacional a mercados externos, la atracción de inversión extranjera directa, la especialización en el monocultivo y la intensificación de la extracción intensiva y extensiva de productos minero-energéticos para su exportación.¹⁴⁶
- 3) El proceso de globalización y apertura neoliberal, que es el marco general donde se debe inscribir la internacionalización del conflicto, puesto que la inserción de actores internacionales no solo se da en el plano del conflicto armado, sino también en los diferentes aspectos de la sociedad.

¹⁴⁴ RETTBERG. 2012. Op cit.

¹⁴⁵ BARRETO. Op cit., p. 226.

¹⁴⁶ ZERDA, Álvaro. La economía de Colombia: entre la apertura y el extractivismo. En Documentos FCE-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Escuela de Economía Universidad Nacional de Colombia, N° 68, diciembre de 2015, p.

Estos aspectos marcan el inicio de una coyuntura trascendental para el país que aún se está desarrollando: la inserción de Colombia en el mundo y del mundo en Colombia; o lo que es lo mismo, la apertura neoliberal del país. Un periodo de acoplamiento estructural, donde la articulación de diversos sectores hegemónicos, dominantes y no dominantes, y hasta contra-hegemónicos (caso del M-19 con la constitución del 91); dejan como resultado la entrada de las dinámicas hegemónicas del escenario internacional en el contexto local, siendo una de estas dinámicas la internacionalización del conflicto armado.

En este marco las cartas del bloque en el poder para abrir el conflicto al mundo serían la “Diplomacia para la Paz” (1998-2002), la “Política de Seguridad Democrática” (2002-2010) y la Estrategia de Cooperación Internacional (2003, 2007). Selectividades que intensificaron de manera directa y oficial la intervención de terceros internacionales en los problemas domésticos durante la primera década del siglo XXI, un proceso realista/liberal que se puede denominar como “internacionalización hegemónica” del conflicto armado, debido a la primacía del enfoque militarista de un Estado hegemónico.¹⁴⁷ No está demás señalar que el bloque en el poder contempló una salida negociada al conflicto, donde la internacionalización tuvo un papel cuestionable. Los “buenos oficios” de facilitación, mediación y verificación auspiciados por parte de actores extranjeros afines a la salida pacífica del conflicto,¹⁴⁸ fueron poco útiles y tropezaron con diversos problemas como la ambigüedad en el papel que debían cumplir y su baja capacidad de convocatoria/constreñimiento sobre las partes negociantes.

La iniciativa transversal de esta fase de la internacionalización sería el Plan Colombia, un acuerdo suscrito entre Colombia y EEUU para combatir el problema de las drogas a partir del fortalecimiento del Estado y la militarización del país. Una

¹⁴⁷ ARREAZA, Catalina y MANSON, Ann. Op. Cit., p. 470.

¹⁴⁸ Entre la veintena de países que se involucraron se encuentran países latinos como Cuba, Venezuela y México; europeos como Noruega, Francia, España, Suiza, Alemania, Portugal, Suecia, Italia y Ciudad del Vaticano; y otros países como Japón y Canadá. Además de organismos multilaterales como la ONU y la Unión Europea.

iniciativa que también incluyó una Estrategia de Cooperación Internacional (2003, 2007, 2011) desarrollada en el conocido proceso Londres-Cartagena-Bogotá; que se constituyó como un plan mejorado y más ambicioso enfocado desde el multilateralismo, que buscaba atraer la atención de la comunidad internacional sobre los asuntos internos, especialmente la paz.

Así lo establece su agenda, que tenía como ejes el desplazamiento forzado y la asistencia humanitaria, el restablecimiento del Estado de derecho y los derechos humanos, la reincorporación a la civilidad de integrantes de grupos armados ilegales y el apoyo a programas regionales de desarrollo. Esta estrategia conjunta estuvo signada por el realismo hegemónico de los EEUU durante 2002 hasta 2010, periodo en el que la internacionalización del conflicto dejó como resultado la securitización del país y el inicio de la correlación de fuerzas que determina el “empate” militar entre los actores enfrentados; el cual fue uno de los elementos centrales en el inicio de las negociaciones de paz en 2012.¹⁴⁹

Si bien, desde 2010 se da un reajuste a la estrategia para terminar el conflicto, que lleva al gobierno a desmarcarse discursivamente del militarismo,¹⁵⁰ la internacionalización continúa con la doctrina hegemónica del *réspice polum*; pero se reorienta debido a una correlación de fuerzas interna y a un elemento crítico en el plano externo. Dentro de la primera tendríamos la imposibilidad de finalizar militarmente el conflicto armado, la entrada de un nuevo gobierno, la necesidad de darle mayor impulso a una economía basada en la agroindustria y la extracción de recursos minero-energéticos; y en la segunda, tendríamos la vulnerabilidad que había mostrado el país debido a su estrecha dependencia con EEUU. De ahí que la reorientación buscó reducir al máximo la exposición de Colombia frente a las condiciones internas de los EEUU, esto sin poner en riesgo su estrecha relación. Con ello se amplió las relaciones de Colombia con actores regionales e

¹⁴⁹ GARCÍA. Op cit., párrafo. 18

¹⁵⁰ Es discursivo en la medida en que el Estado continúa con esta política, hasta el punto de asestar los golpes militares más fuertes a la guerrilla, aunque esto se vea matizado por el inicio de las negociaciones.

internacionales que le permitieran hacer las reformas internas necesarias (de ahí la intensa conexión con la OCDE y el APEC).¹⁵¹

Este cambio se produce puesto que la fracción dominante en el Estado, ha entendido que la política de seguridad que estrechó relaciones con EEUU, quebrantó las relaciones hemisféricas de Colombia. Proponiéndose como un obstáculo para el apoyo del nuevo programa gubernamental, en el que los puntos centrales eran el acceso a nuevos mercados, la afluencia de inversión extranjera, el protagonismo político de Colombia y el proceso de paz. Esto implicó que la internacionalización de la paz se reorientara hacia un enfoque multilateral y diplomático, que buscaba dar mayor visibilidad y apoyo externo a las negociaciones iniciadas por el gobierno, impulsando especialmente la faceta cooperadora de la comunidad internacional.

Asimismo, la construcción de paz en Colombia se alinea con los ejes programáticos de estos actores dominantes del escenario internacional, ejes como el ambientalismo y el desarrollo sostenible; dejando al Estado colombiano como un “agente reproductor de un discurso exógeno –no orgánico-, introducido en el lenguaje de la cooperación en la forma de lineamientos de política exterior de una contraparte donante”.¹⁵² Los resultados de esta reorientación han sido valiosos para los objetivos del gobierno actual, no solo en el impulso decidido de una apertura económica, sino también por la obtención de un contundente apoyo de la comunidad internacional en los distintos planos de la paz (acompañamiento, mediación, verificación, cooperación) y por el involucramiento masivo de una multiplicidad de actores alrededor de la estrategia gubernamental.

¹⁵¹ VERGARA, Rubén. Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? En *Equidad y desarrollo*, enero-junio de 2012, No. 17, pp. 149-175.

¹⁵² ARREAZA, Catalina y MANSON, Ann. Op. Cit., p. 482.

3.2. Entre la paz negativa y la paz positiva: las selectividades de la construcción de paz en el Cauca 2012-2016.

Como se vio en el anterior apartado, la dualidad realismo/liberalismo ha estado en la base de la inserción internacional en Colombia con ocasión del conflicto armado, desde la “prehistoria” del proceso que comienza con la progresiva injerencia de EEUU; pasando por la internacionalización formal de los noventa; hasta la actualidad donde se busca atenuar la dependencia con el programa hegemónico de los EEUU, que aún se destila en la faceta liberal del multilateralismo internacional y en la “cooperación dependiente” con EEUU (que es una continuación blanda de la subordinación).¹⁵³ Sería ingenuo decir que esta dualidad se refleja de forma directa en el Cauca (aunque en el departamento hay un predominio de los EEUU como actor hegemónico); la construcción de paz en este territorio si obedece a un patrón realista-liberal, fundamentando una paz negativa y una paz positiva respectivamente. La materialización de todo esto a nivel territorial, son las selectividades del asistencialismo humanitario y del desarrollo rural alternativo; ambas atravesadas por el componente del fortalecimiento institucional.

3.2.1. El asistencialismo humanitario o la “paz negativa” de la cooperación en el Cauca

Este elemento propio de una construcción de paz negativa, se puede entender como el resultado directo del militarismo impuesto una década atrás para finalizar el conflicto armado, situación que marcó la cooperación internacional al punto de abocarla al humanitarismo asistencialista. Así, el apoyo internacional que no se destinaba a la guerra fue mayormente utilizado para contener la avalancha de víctimas civiles que el conflicto dejaba a su paso.

Dicha situación se intensificó por la política de subordinación que marcó la cooperación internacional durante 1998-2010, periodo en el que se aplacó los

¹⁵³ Tickner, A. y Morales, M. Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. En Colombia Internacional, septiembre-diciembre de 2015 No. 85, pp. 171-205.

intentos regionales que buscaban avanzar en la construcción de una paz positiva. El impulso de esta “paz negativa”, característico de la participación internacional en nuestro periodo de estudio, estaría relacionado con dos aspectos: 1) el desastre humanitario presenciado en el Cauca durante 2000-2012 y 2) la incapacidad del bloque en el poder departamental para avanzar en la construcción de una paz más amplia.

El primero, fue la consecuencia directa de la estrategia adoptada por el gobierno nacional, que dejó las consecuencias más dramáticas de la guerra en las áreas marginales de Colombia. Durante 2000-2012 los registros de víctimas se atiborraron de forma alarmante en el departamento, sobre todo en los casos de desplazamiento forzado.¹⁵⁴ De ahí que uno de los componentes con mayor respaldo por parte de los actores internacionales en la región, es el de atención y reparación integral de víctimas, apoyado principalmente la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación-COSUDE; aunque también se contó con el soporte de actores como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Unión Europea, la ONU, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ) y la Cruz Roja, entre otros.

De esta manera durante 2012-2016 se apoyaron de forma técnica y financiera aproximadamente 20 iniciativas en este renglón de la construcción de paz, que incluían atención primaria en salud a personas desplazadas, prevención de nuevas violencias desde un enfoque diferencial, prevención del riesgo de minas antipersonal (MAP) y de artefactos explosivos como las municiones sin estallar (MUSE) y la asistencia psicosocial y jurídica a víctimas civiles de MAP, MUSE, de restos explosivos de guerra (REG) y de artefactos explosivos improvisados (AEI); iniciativas que abarcan el 20% del total de acciones apoyadas por actores internacionales en el departamento del Cauca durante 2012-2016.

¹⁵⁴ CHARÁ, William y HERNÁNDEZ, Valentina. Las víctimas del conflicto armado interno en el departamento del Cauca 1985-2015. Revista *Via Iuris*, 2016, No. 21, pp. 85-107.

El segundo factor determinante para que el apoyo internacional sea de corte asistencialista, tendría que ver con la baja iniciativa del bloque en el poder que gobernó el Cauca durante 2004-2011; pues este no realizó mayores esfuerzos para activar la participación internacional en los otros componentes de la construcción de paz. Una actitud displicente influenciada por el bloque en el poder del Estado colombiano durante 2002-2010, que limitó de forma constante las iniciativas de cooperación regional e internacional que no estaban alineadas con la política exterior de subordinación. La entrada de actores alternativos al bloque en el poder regional, como el caso del gobernador Floro Tunubalá (2001-03) y su “Plan de Desarrollo Alternativo”; habían demostrado que a pesar de la apabullante fuerza del Estado central, las administraciones regionales podían apoyarse en actores diferentes a los EEUU, para avanzar en la construcción de una paz positiva y no solamente de una paz asistencialista.¹⁵⁵

No obstante, el éxito de este tipo de procesos fue efímero en muchos sentidos. Logros como el apoyo de la Unión Europea para el II Laboratorio de Paz (2008-2011), la búsqueda de una amplia visibilidad del Cauca en el exterior y el intento de conformar un bloque de poder regional alternativo; se diluyeron por la inercia política del bloque dominante a nivel nacional, que buscaba la superación del conflicto a través de la estrategia militar. Con ello se intensificó la crisis humanitaria y también el carácter asistencialista de la cooperación que apoyaba la paz en las regiones marginales de Colombia.

Además, la inmovilidad de los sectores que otrora habían estado buscando una paz más amplia, robusteció mucho más esta paz negativa de corte asistencialista. Pues en este mismo periodo algunos de los motores de la construcción de paz positiva en el Cauca, como la sociedad civil y la movilización social, habían caído presos de la burocratización y la gestión gubernamental.¹⁵⁶ Esto no solo en las estructuras

¹⁵⁵ GOW, David y JARAMILLO, Diego. “En minga por el Cauca” y el gobierno del Taita Floro Tunubalá: algunas lecciones de un proceso político regional. Bogotá: Universidad del Rosario-Universidad del Cauca, 2013.

¹⁵⁶ DORADO, Fernando. Nuevo camino revolucionario. En: Proclama del Cauca, 27 de junio de 2014.

estatales donde se encontraban gobernando, sino también en los lugares donde se avanzaban iniciativas con ingentes recursos técnicos y financieros de cooperación; puesto que la influencia de actores externos como la UE, imprimió un sello altamente burocratizado y competitivo a las comunidades. Situación que eventualmente limitó el margen de acción de los sectores que abogaban por una construcción de paz positiva.

3.3.2. El desarrollo alternativo o la “paz positiva” de la cooperación en el Cauca

Ahora bien, aunque el carácter humanitario se haya consolidado como una de las prioridades, esta situación se empieza a matizar por una correlación de fuerzas favorable a la paz positiva; donde la ruptura del bloque en el poder (reflejada en la fractura Santos-Uribe), solo es el inicio de un proceso que tiene en cuenta aspectos como la promulgación de la ley 1448 de 2011; la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT); la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo; el Marco Jurídico para la Paz y, sobretodo, el proceso de paz Gobierno-FARC. Correlación de fuerza que, a nivel regional, supuso la creación de una serie de espacios y estructuras que coordinaban los actores articulados a la construcción de paz.

Para el caso que nos convoca, encontramos el Equipo Humanitario Local-EHL (hoy Equipo Local de Cooperación) y el Comité de Cooperación Internacional del Cauca. Estructuras que se habían creado con un claro enfoque humanitario, pero que rápidamente incorporaron y/o fortalecieron otros componentes; dentro de los cuales está el apoyo al proceso de restitución de tierras, el desarrollo rural alternativo e incluyente (que incluye erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, ampliación de la oferta institucional en lugares alejados, promoción de cadenas productivas que generen economías de escala) y también la cultura de paz. Tanto el EHL, como el Comité, serían el primer paso en la construcción de una sinergia real de los actores enmarcados en la construcción de paz en el Cauca; especialmente los internacionales y los sectores sociales.

El Equipo Humanitario Local ya se había constituido desde 2010 y fungía como un espacio de diálogo y coordinación de los actores internacionales presentes en el Cauca, sobre todo de los que están arropados bajo las figuras del Equipo País de las Naciones Unidas (UNCT) y del Equipo Humanitario del País (EHP). Una estructura que en el Cauca cuenta con representación de 11 agencias de la ONU,¹⁵⁷ 7 ONG internacionales¹⁵⁸ y 2 observadores;¹⁵⁹ los cuales acoplaron en 2015 el eje “paz y desarrollo” en su agenda, delegándose su manejo al PNUD y la OIM.¹⁶⁰ Paralelo a este Equipo Humanitario, en 2012 se estableció por parte de APC Colombia el Comité de Cooperación Internacional del Cauca y en la Gobernación del Cauca, se creó la Oficina de Cooperación Internacional del departamento; con el objetivo de organizar la cooperación internacional a nivel territorial y articular los tres pilares fundamentales de la construcción de paz –Estado, sociedad civil y actores internacionales.

Un proceso que fue respaldado por la Unión Europea, desarrollando un modelo piloto de coordinación territorial de la cooperación internacional, para fortalecer los escenarios de postconflicto e impulsar áreas relacionadas con la justicia, la educación y los servicios de salud.¹⁶¹ Aunque en el departamento ya se habían desarrollado valiosas experiencias como el Laboratorio de Paz y la iniciativa pionera del municipio de Caldon (2008-2011) para impulsar la cooperación

¹⁵⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD; la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-ONU Derechos Humanos; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR; la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-OCHA; Programa Mundial de Alimentos-PMA, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones- OIM; Departamento de Seguridad de la ONU.

¹⁵⁸ Save the Children, PLAN, The Halo Trust, Consejo Noruego para Refugiados, Help Age International, Diakonie

¹⁵⁹ CICR y Médicos sin Fronteras.

¹⁶⁰ Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia-UMAIC. Equipo Local de Coordinación Cauca. 2017. Disponible en: <https://umaic.org/cauca.html>

¹⁶¹ APC Colombia. Unión Europea eligió al Cauca para programa piloto de articulación territorial. 2013. Disponible en: <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/union-europea-eligio-al-cauca-para-programa-piloto-de-articulacion-territorial>

descentralizada;¹⁶² es a partir de este periodo que podemos hablar de una sinergia real entre los eslabones de la construcción de paz y la cooperación internacional, alrededor de los ejes de la paz territorial, el desarrollo alternativo y el fortalecimiento institucional.

Si bien el carácter humanitario subsistió, la cooperación comenzó a fortalecer la línea de desarrollo rural y logró poner en sintonía varias metas globales y locales. Actores como Naciones Unidas, AECID y en menor medida USAID, buscaban alcanzar un doble objetivo. Por una parte, estaba el desarrollo de la agenda global de los ODS, que se entendió como prioritaria para lograr superar la violencia; pues la superación de la pobreza, el fortalecimiento de capacidades, el enfoque diferencial y la adaptabilidad al cambio climático, eran elementos transversales para la construcción de paz.

Por otra parte, se encontraba los retos institucionales que supuso la Política de Consolidación, la Política de Erradicación (hoy encabezada por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito–PNIS, resultado directo de los diálogos de La Habana), la Ley 1448 de 2011 y el avance del Proceso de Paz Gobierno-FARC (especialmente desde 2013 con la aprobación del punto de tierras). Disposiciones estatales que se inscribieron en la agenda de la cooperación internacional, pues estos actores han dado un fuerte impulso al proceso de restitución de tierras, han contribuido a mejorar los sistemas de información y titulación de tierras, y han propiciado la “activación económica” en los territorios más afectados por el conflicto o con alto riesgo de violencia. Situación que explicaría como el desarrollo rural alternativo llegó a cubrir casi el 40% del total del apoyo internacional (ver tabla 1).

¹⁶² El municipio de Caldon es uno de los casos representativos de cooperación descentralizada, en este municipio diversos actores institucionales como sociales se articularon bajo el Comité de Cooperación Internacional de Caldon que gestionó más de 3000 millones en cooperación para iniciar un Observatorio Municipal de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, además de formular el programa de Justicia, Construcción de Paz y Derechos Humanos

Como se evidenció en el anterior capítulo, esta línea de la construcción de paz ha tenido lugar en las áreas estratégicas, tanto del conflicto armado, como del social; es decir, los lugares donde las complejidades interculturales, interétnicas, económicas y políticas hacen del Cauca un lugar especialmente sensible. Así, en las regiones del norte y centro del departamento la agenda de los actores internacionales es intensa; no tanto de los que están articulados a la ONU, sino de agencias específicas como AECID y especialmente USAID.

Como señala Vargas, estos actores han apoyado el desarrollo alternativo desde hace más de una década, momento en el que se establece la simbiosis guerracultivos ilícitos y se agrega el desarrollo alternativo como un componente más de la estrategia militarista del Plan Colombia. Aunque ha sido un proceso con varias etapas, siendo la actual una reformulación de la última fase vivida en el marco del Plan Colombia; la cual implicaba la generación de prácticas económicas dentro de la legalidad y la incorporación a una economía de mercado, visiones que no siempre se corresponden con el horizonte de las comunidades campesinas.¹⁶³

Así las cosas, el desarrollo alternativo ha sido el fruto de la evaluación estratégica por parte de los actores internacionales y los apoderados del gobierno nacional y regional, pues se mira en el desarrollo alternativo una posibilidad estratégica para deshacer el eslabón que sostiene a los actores en armas: el narcotráfico; y no tanto para superar las condiciones indignas de las comunidades a las que van dirigidos los programas. Como se reseñó en el segundo capítulo, iniciativas con un fuerte músculo técnico y financiero como CELI y el Programa DRET, han tenido discretos resultados; y más bien hemos asistido, como los señala el PNUD, a una militarización progresiva de la Política de Consolidación y la de Erradicación en los últimos años.¹⁶⁴

Pero no todo es negativo, más de una década de políticas de consolidación territorial, de desarrollo alternativo y un trágico saldo humano y ambiental, ha abierto

¹⁶³ Vargas. Óp. cit., pp. 2-10

¹⁶⁴ PNUD. Cauca: análisis de la conflictividades y construcción de paz. Bogotá, PNUD, 2014.

una ventana de oportunidad para que diversos sectores alternativos y procesos de base pudieran visibilizar los motores de la guerra, que evidentemente no son los cultivos ilícitos. Con ello la cooperación es adaptada por un sinnúmero de estructuras sociales y políticas de mucho peso en el departamento, con el fin de avanzar en los objetivos propuestos por dichos actores, pero también buscando consolidar los procesos de base que desarrollan como estructura social y política. Es decir, el apoyo internacional se ha usado como una plataforma, como un medio estratégico para posicionar un enfoque más cercano a las necesidades de las comunidades donde se están desarrollando estas iniciativas. Situación bastante cuestionable en todo caso, pues en dichas estructuras también encontramos verticalidades sumamente perjudiciales, que han enraizado poder dominantes similares a los evidenciados en los actores internacionales. Dentro de las muchas preguntas que surgen hasta este punto, una es de especial interés para los objetivos de esta investigación ¿Cuáles son las posibilidades de que estas prioridades contribuyan a la construcción de paz en el Cauca en el corto, mediano o largo plazo?

3.1.3. A manera de epílogo: el horizonte de los actores internacionales en la paz del Cauca.

El departamento del Cauca es una síntesis dramática de la polivalencia que atraviesa la paz en Colombia. Por una parte, es un lugar privilegiado por su riqueza biológica, social y cultural. Por otro lado, ha sido el escenario histórico de la violencia. Sus cuatro siglos de historia son protagonizados por conquistadores, colonizadores, independentistas, caudillos, guerrilleros, paramilitares, militares, mercenarios y un largo etcétera de señores de la guerra; que dejaron sendas consecuencias en el tejido social. Por supuesto, en medio del desastre también se encuentra la posibilidad de la paz, pues en el Cauca se ha consolidado una compleja red de actores sociales y políticos de diverso cuño; que abrieron nuevos espacios a partir de la movilización social, buscando alternativas no violetas para transformar la sociedad.

Con estos precedentes el horizonte para superar la violencia y transformar el conflicto en el Cauca, no se muestra nada fácil. La situación es de tal magnitud, que uno de los caminos con mayor respaldo para llevar a cabo este cometido –la construcción de paz-, ha sido presa de un uso y abuso discursivo; desdibujando su esencia y corriendo el riesgo de vaciarse como concepto transformador. No obstante, como se ha evidenciado a lo largo de este documento, algunos de los actores centrales en esta coyuntura, tienen un programa de construcción de paz bastante claro; determinando líneas y acciones específicas para guiar el fin de la guerra.

El estudio de dichas prioridades estratégicas, que aquí hemos arropado bajo la idea de selectividad, nos ha permitido confrontar la hipótesis propuesta al inicio del documento: que los actores internacionales, en su respaldo al Estado para terminar el conflicto armado, apoyan una construcción de paz con serias limitaciones ideológicas; pues en el centro de la agenda está el desarrollo de un programa político y económico hegemónico de corte capitalista y neoliberal, que está auspiciado por el fortalecimiento territorial de un Estado. Un programa que, no obstante, tiene algunas posibilidades y abre algunas ventanas para transformar el conflicto; pues dirige sus esfuerzos hacia puntos estratégicos de la construcción de paz tales como la tierra, la pobreza, la inequidad.

Esto nos invita a despejar ciertas suspicacias sobre la tan cuestionada cooperación internacional, que ha sido vista desde orillas extrapoladas; pues se la señala de ser un instrumento de los poderosos para influir en escenarios estratégicos, a la vez que se la mira como un vacío ejercicio de solidaridad internacional con resultados discretos. Como se ha mostrado en este documento, la cooperación sí ha dejado resultados y uno de ellos fue la inserción de las preocupaciones globales en los asuntos internos. De otra manera el asistencialismo humanitario y sobre todo el desarrollo alternativo, no se habrían concretado como las líneas prioritarias de la paz en Colombia.

Esto se comprueba en el hecho de que la internacionalización del conflicto armado en 1998, estuvo mediada por el establecimiento de una conexión profunda entre el problema transnacional del narcotráfico con los cultivos ilícitos, y de estos con la guerra insurgente y la debilidad institucional a nivel territorial;¹⁶⁵ aspectos que están dentro de las causales de la inserción de actores internacionales en Colombia, especialmente en el Cauca. Con todo, la internacionalización dejaría a la paz como un asunto *interméstico*,¹⁶⁶ es decir, de compenetración profunda entre lo interno y lo externo, al punto de borrar los límites que hay entre estos. Ampliando esta visión, entendemos que la internacionalización hace parte de un acoplamiento estructural global, al que asistimos desde la década del 90; pues ensambla los ímpetus de los sectores hegemónicos y dominantes del plano interno con sus pares del escenario global, impulsando así un proyecto hegemónico.

Es una inserción de Colombia en el mundo y del mundo en Colombia, dejando como resultado la adaptación de “soluciones” globales, para problemas locales.¹⁶⁷ En sí misma, la inserción de dinámicas globales en el nivel territorial, no configura una causal para poner en crisis la participación externa en la construcción de paz. Aunque resulte ingenuo, la participación de actores hegemónicos y dominantes del escenario internacional en la construcción de paz, debe, en principio, ser cobijada con la presunción de inocencia. Pues sería un craso error desconocer que instituciones de diverso orden como USAID, ONU, Unión Europea y las diferentes agencias de cooperación y ONG estudiadas en este trabajo, no hayan contribuido en mayor o menor medida a los propósitos de la paz.

Sin embargo, la crítica si va dirigida a la influencia que estos actores hegemónicos y dominantes ejercen en los actores y estructuras domésticas; a partir del uso de

¹⁶⁵ VARGAS. Óp cit., p. 2.

¹⁶⁶ ROSENAU, J. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

¹⁶⁷ GRASA, Rafael. *Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz: tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*. Barcelona: Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, 2010, p. 69.

recursos técnicos y financieros que se camuflan en el noble objetivo de la paz. Dicha influencia puede ser vista de muchas maneras, pero a la luz de la evidencia de este trabajo, estaría encaminada a reproducir un discurso hegemónico. Con esto el Estado colombiano (y también diversos actores de la sociedad civil), se ha convertido en un “agente reproductor de un discurso exógeno”¹⁶⁸ que no es producto de la soberanía nacional, sino de una apropiación discursiva fruto de “la necesidad estratégica de adaptarse a las prioridades establecidas previamente por la contraparte donante”.¹⁶⁹ Así, la internacionalización desatada desde los 90, es una forma en que los Estados nacionales se articulan a instituciones supraestatales para la continuación hegemónica del capitalismo global;¹⁷⁰ pues la internacionalización “es sobre todo una “interiorización”, o sea un proceso que intenta cambiar las relaciones de fuerza en favor del capital y tiene lugar dentro de las sociedades y de los aparatos estatales nacionales”.¹⁷¹

A la luz de estas premisas, buena parte de las iniciativas apoyadas por los actores internacionales contendrían elementos específicos, que nos llevan al reforzamiento de las estructuras políticas, económicas y sociales que reproducen más conflictos. El desarrollo de economías de mercado, el fortalecimiento de estructuras burocráticas rígidas, el control territorial a partir del monopolio de la fuerza y la “justicia”; son solo algunos aspectos concretos que se enmarcan un proceso que busca construir una paz a punta de proyectos, siempre condicionados al cumplimiento rígido de procesos competitivos y altamente burocratizados, que desentonan con las prácticas sociales de las comunidades donde ha incidido la violencia y en las cuales se busca institucionalizar una paz con raíces internacionales.

¹⁶⁸ ARREAZA, Catalina y MANSON, Ann. Op. Cit., p. 482.

¹⁶⁹ *Ibid.*, Op. Cit., p. 482.

¹⁷⁰ CIOLLI, V. Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad. Ponencia presentada en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, 2017, p. 10.

¹⁷¹ BRAND, U. La actualidad de Nicos Poulantzas. *La Jornada*. 25 de septiembre de 2006.

Sin ánimo a romantizar las prácticas locales (pues autores como Mac Ginty, Richmond y en especial Newman –defensores de una paz basada en lo local-, han advertido los peligros de sobrevalorarlas de forma acrítica),¹⁷² los procesos locales de construcción de paz se han visto fuertemente influenciados por el ideario de los actores internacionales hegemónicos y dominantes. Un claro ejemplo de esto fue el II Laboratorio de paz, que tuvo lugar en el Macizo colombiano; donde una serie de procesos sociales de base –que eran sumamente deliberativos-, se vieron condicionados y determinados de forma negativa por la entrada de un actor dominante como la Unión Europea. Pues su participación técnica y financiera siempre estuvo atada al cumplimiento de estándares basados en la competitividad (situación que se refleja en la forma en que se seleccionaban los proyectos a implementar en el territorio) y el fortalecimiento de una institucionalidad estatal siempre discutible.

Mucho más recientes están las experiencias de desarrollo alternativo obtenidas con CELI Central de USAID (que tuvo un presupuesto similar al del Laboratorio) y el Programa DRET financiado por Canadá e implementado por OIM, los cuales dejaron tenues resultados en el combate no solo de los cultivos ilícitos –que en últimas es su principal objetivo-, sino de las causas profundas del conflicto social; puesto que no han aportado en mayor medida a la conformación de sistemas económicos basados en las prácticas locales, el respeto por los procesos sociales desarrollados en la comunidad y la mejora de las condiciones de vida auspiciada por la superación de la pobreza. Aunque es inevitable reconocer su aporte procesos como el de restitución de tierras (especialmente con los sistemas de información), el acompañamiento a víctimas, las actividades de desminado y la defensa de los DDHH y el DIH.

Frente a este panorama, las posibilidades de una construcción de paz alineada al programa de los actores hegemónicos y dominantes del escenario internacional,

¹⁷² NEWMAN, E. 'Liberal' peacebuilding debates. En NEWMAN, E., PARIS, R. y RICHMOND, O. (eds.). *New thinking on liberal peacebuilding*, New York, ONU Press, 2009, pp. 26-53.

serían en todo caso limitadas; al menos en el periodo estudiado lo han sido. Ciertamente, como señalan Arreaza y Manson¹⁷³ un proceso paralelo como el de la “internacionalización no hegemónica” sería más pertinente para los objetivos de la paz positiva; pues la horizontalidad que se evidencia, fundamentalmente entre organizaciones no gubernamentales y los actores sociales, permite crear espacios intermésticos no alineados al discurso hegemónico de actores como USAID y la UE. Aunque esto puede ser una situación residual puesto que las estructuras estatales, sociales e internacionales, han caído en los círculos de influencia de estos actores hegemónicos; y si bien, esto puede ser una apuesta estratégica para agenciar procesos sociales realmente disruptivos, lo que demuestra la evidencia es que el peso discursivo de los actores internacionales está ganando terreno.

¹⁷³ ARREAZA, Catalina y MANSON, Ann. Óp. Cit., pp. 487-488.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo intentamos establecer cuál es el papel que han jugado los actores internacionales en la construcción de paz en el Cauca durante 2012-2016. Para ello se acudió a una propuesta ecléctica que mezcla los conceptos de construcción de paz, proveniente de los estudios de paz; y el de selectividades estratégicas desde el enfoque estratégico relacional. Creyendo profundamente que la paz conlleva una transformación real de la sociedad, el sincretismo de estas dos propuestas conceptuales es totalmente pertinente; pues en el centro de los estudios críticos se encuentra la transformación social.

Con ese horizonte epistemológico como guía de nuestra pesquisa, tratamos de poner en crisis nuestra hipótesis, que plantea la existencia de una construcción de paz que es ampliamente respaldada por una nutrida gama de actores internacionales, esto en la medida en que no contradice su programa hegemónico a nivel global y más bien lo refuerza en los niveles territoriales micro. A partir de esto y sobre la base de tres variables (recursos, agendas e incidencia territorial) y tomando como fuentes documentales los informes de cooperación de orden institucional, se caracterizó los actores internacionales que han estado articulados a la construcción de paz. Resultado de esto surgió un boceto de la lógica de algunos de los actores internacionales más importantes no solo en el Cauca, sino también en Colombia; encontrando lo siguiente:

1. El actual modelo de construcción de paz desplegado en Colombia y sus territorios corresponde al paradigma de la “paz liberal”, un modelo hegemónico desarrollado en el escenario internacional post-Guerra Fría; que busca superar los conflictos armados internos desde el fortalecimiento del Estado y el mercado global, esto sin discutir las contradicciones estructurales que están en la base del conflicto armado y social.
2. A su vez, la actual coyuntura puede ser arropada bajo el concepto de “selectividad estratégica”, pues es el resultado de una correlación de fuerzas

y de la interacción dialéctica entre los actores e instituciones políticas hegemónicas, dominantes, no dominantes y contrahegemónicas; que ven en la transformación pacífica del conflicto un camino más acorde al “proyecto hegemónico”, que el de la terminación violenta a través de las armas.

3. Debido a que el conflicto armado sufre un proceso de “internacionalización hegemónica” a finales de los 90, los actores internacionales son unidades de análisis importantes para entender las “selectividades de la paz”; pues estos apoyan el proceso y dan sustento ideológico. De manera que la entrada de actores internacionales –tanto de su faceta beligerante/bilateralista en 1998, como de su faceta pacifista/multilateralista de 2012– se puede entender como un proceso “necesario” e “inevitable”, que se intensifica a partir del recambio en el bloque en el poder (2010) y la necesidad de internacionalizar de manera más radical no solo el conflicto armado, sino también la economía y la política.
4. Así pues, tras el inicio de la actual correlación de fuerzas (marcada por la configuración de la estrategia del bloque en el poder para finalizar el conflicto armado, el inicio de un proceso trascendental como las negociaciones Gobierno-FARC (2012) y el reacomodo político y económico en el escenario regional/internacional), la gama de actores internacionales presentes en el territorio y sus respectivas agendas, se alinean con el objetivo gubernamental de la construcción de paz.
5. Debido a sus condiciones económicas, sociales, políticas y geoestratégicas en el marco del conflicto armado, el departamento del Cauca ha sido uno de los territorios prioritarios para los actores internacionales en la construcción de paz. A pesar de que el departamento es uno de los territorios con más incidencia de actores internacionales y por ende con más flujo de recursos económicos y técnicos, la participación internacional en el Cauca no ha de ser vista en clave económica, sino política. Es decir, por el grado de articulación que estos actores tienen con determinado modelo de paz. Esto es así porque que la cooperación aporta recursos bastante bajos para los

retos que supone la construcción de paz, aunque cabe señalar que la actual coyuntura no ha supuesto una variación sustancial en los montos de cooperación, aunque estos recursos si se han incrementado y en los próximos años tienden a subir.

6. A pesar de la amplia gama de actores internacionales en el departamento (más de una veintena de agencias, actores descentralizados y ONG han apoyado un centenar de iniciativas de construcción de paz), es evidente el peso de actores hegemónicos como USAID y actores dominantes en este hemisferio como la Unión Europea, AECID y la ONU.
7. Dos han sido las líneas con mayor apoyo en la construcción de paz en el departamento del Cauca: i) el asistencialismo humanitario y ii) el desarrollo rural alternativo e incluyente. Uno de correspondiente a la “paz negativa” y el otro a la “paz positiva”.
8. El asistencialismo humanitario es apoyado principalmente por actores del bloque europeo y la ONU, aunque en el terreno de los derechos humanos actores como USAID han logrado su influencia de manera indirecta, a través del apoyo técnico y financiero de asociaciones y ONG.
9. El desarrollo rural alternativo tiene una doble faceta, apoyado por actores del bloque europeo y la ONU se puede considerar como la articulación de la agenda global de los ODS a la construcción de paz; apoyado por USAID se puede entender como la extensión de la política antinarcóticos de EEUU.
10. A pesar del fuerte apoyo a elementos de la paz positiva, es necesario poner en cuestión el enfoque con que estos se están desarrollando en el departamento. El desarrollo rural apoyado tiene un marcado horizonte agroempresarial atravesado por adjetivos como el de competitividad, eficiencia, innovación y productividad; que se proponen como elementos conflictivos en un departamento donde no existe un criterio unívoco de desarrollo o bienestar.
11. Si bien, el enfoque con el que los actores internacionales y en general las instituciones estatales buscan direccionar la construcción de paz, es de corte

liberal y economicista, las diferentes iniciativas pueden fungir como ventanas de oportunidad para los sectores donde la finalización de la guerra tiene más incidencia. Así, las múltiples iniciativas que han puesto, y pondrán, en el centro de su agenda al sector rural, puede direccionarse de tal manera que permitan el desarrollo de expresiones alternativas. De ahí que propuestas altamente permeadas por el discurso hegemónico de la competitividad y la productividad (especialmente en el sector rural), aun sirvan de plataforma y de catalizador de procesos sociales y políticos que vayan más allá de la “paz liberal”

12. De hecho, discursos como el de la “paz territorial”, la “paz étnica” o el de la “paz con justicia social” contienen el germen contrahegemónico, con el cual se puede construir una paz “desde abajo hacia arriba”, esto sin negar una articulación con las estructuras políticas estatales y los actores internacionales.
13. Finalmente, ante la incertidumbre en la que se encuentra actualmente la paz, su horizonte ha de ser visto con prudencia. Pues no se debe desconocer sus exiguos avances en lo político y social; aunque tampoco se puede desconocer la intensificación de la violencia en algunos focos en particular, pues aún nos encontramos en un conflicto armado interno de baja intensidad (configurándose así una paz sangrante). En este marco, y como reafirman muchos casos fallidos y exitosos de escenarios posbélicos; la construcción de paz se sostiene sobre tres pilares, donde los actores internacionales junto al Estado, son quizá los menos importantes si se quiere una “paz territorial”; pues el cambio fundamental no solo es en lo institucional, sino más bien desde lo social.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Buenos Aires, et al. Plan estratégico para el desarrollo del norte del Cauca 2032–PEDENORCA, 2015. Disponible en: https://cauca.gov.co/sites/default/files/informes/archivo_completo_pedenorca_nov2015.pdf

Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) y Unión Europea. Fortalecimiento y consolidación de capacidades locales y regionales para la planificación, el ordenamiento territorial y la construcción de la paz. 2016

APC Colombia. Unión Europea eligió al Cauca para programa piloto de articulación territorial. 2013. Disponible en: <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/union-europea-eligio-al-cauca-para-programa-piloto-de-articulacion-territorial>

AREVALO BENCARDINO, Julián. Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. En Revista economía institucional, 2014, Vol. 16, No. 30, pp. 131-169. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012459962014000100007

ARREAZA, Catalina y MANSON, Ann. Los actores internacionales y la construcción de paz en Colombia. En: RETTBERG, Agelika. Construcción de paz en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes Ed., 2012, pp. 463-491.

BAUTISTA, S. Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. En Revista Ciudad Paz-ando, 2017, vol. 10, no. 1, p. 3. Disponible en: <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/viewFile/11639/12989>

- BARRETO DE SOUSA, Miguel. “Laboratorios de paz” en territorios de violencia(s) ¿abriendo caminos para la paz positiva en Colombia? Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad de Coimbra, Coimbra-Portugal, 2012.
- BBC. El fracaso de la ONU en África, 8 de mayo de 2000. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/spanish/news/news000508onuafrica.shtml>
- BECK, Ulrich. La mirada cosmopolita o la guerra es la paz. Barcelona: Paidós, 2005.
- BORDA, Sandra. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? En: RETTBERG, A. Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política-CESO, 2010, pp. 129-158.
- BRAND, Ulrich. La actualidad de Nicos Poulantzas. La Jornada. 25 de septiembre de 2006.
- CEPEDA, Fernando. La comunidad internacional y el proceso de paz. En: BORDA, Sandra y CEPEDA, Fernando. (eds.). Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales. Bogotá: Ecoe Ediciones.2012.
- BORDA, Sandra y CEPEDA, Fernando. (eds.). Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales. Bogotá: Ecoe Ediciones.2012.
- BOULDING, Kenneth. Conflict and defense: a general theory. New York: The University Library, 1962, p. 5.
- BOUTROS–GHALI, Boutros. Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. 17 de Junio de 1992, Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>

_____. Suplemento de “Agenda para la paz”, 1995, disponible en:
<http://www.un.org/sp@nish/documents/a5060.pdf>

_____. An Agenda for Democratization, 1996, disponible en:
http://www.un.org/en/events/democracvdav/pdf/An_agenda_for_democratization%5B1%5D.pdf

CALDERÓN, Percy. Teoría de conflictos de Johan Galtung. En Revista paz y conflictos, 2009, No. 2, pp. 60-81.

CASTAÑO, Oscar. Conflictos armados y construcción de paz. de la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría. En Ra Ximhai, mayo-agosto, 2013, vol. 9, núm. 2, pp. 69-104, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/pdf/461/46127565004.pdf>

CASTRILLÓN, Julián. Cooperación para el desarrollo España-Colombia, un enfoque de Economía Política. Tesis para optar al título de doctor en Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 2016, p. 157. Disponible en:
<http://eprints.ucm.es/40575/1/T38178.pdf>

CHARÁ, William y HERNÁNDEZ, Valentina. Las víctimas del conflicto armado interno en el departamento del Cauca 1985-2015. Revista Via Iuris, 2016, No. 21, pp. 85-107.

CIOLLI, Vanesa. Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad. Ponencia presentada en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, 2017, p. 10.

CRUZ, Juan y FONTAN, Victoria. Una mirada subalterna y desde abajo de la cultura de paz. En Ra Ximhai, enero-junio, 2014, vol. 10, núm. 2, pp. 135-152.

- DANE. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020. Bogotá: Dane. 2017.
- ____. Históricos Indicador de Importancia Económica Municipal (2015). Bogotá: Dane. 2017.
- DORADO, Fernando. Nuevo camino revolucionario. En: Proclama del Cauca, 27 de junio de 2014.
- DONAIS, Timothy. ¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos. En Revista Relaciones Internacionales, febrero 2011, No. 16. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info>
- DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs: Part I. En Philosophy and Public Affairs, 1983, Vol. 12, No. 3: 205-235.
- DUARTE, Carlos. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2015
- DUFFIELD, M. Las Nuevas guerras en el mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2004.
- DUQUE, Juan. Cauca: capacidades locales para la paz. Bogotá: Fundación Ideas para la paz-USAID-OIM, 2016, p. 10.
- El Periódico. El grupo de Uribe mantiene la mayoría en el Congreso por tercer período consecutivo, 15 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/internacional/20100315/el-grupo-de-uribe-mantiene-la-mayoria-en-el-congreso-por-tercer-periodo-consecutivo-122840>
- El Tiempo. Santismo, fuerza más grande del Congreso, 10 de marzo de 2014.

- ESCOBAR, Arturo. La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo, Santafé de Bogotá, Norma, 1998,
- ESTÉVEZ, Jorge. Paz Liberal e “International Statebuilding”, crítica y surgimiento de un nuevo paradigma. En Revista Relaciones Internacionales, febrero de 2012, No. 19, p. 190.
- FISAS, Vicenç. La ayuda oficial, desarrollo y desafío de las necesidades humanas”, en *Papeles*, Centro de Investigación para la Paz, nº 55, 1995, p. 17.
- _____. Un poco de historia sobre la resolución de conflictos y la investigación sobre la paz. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.
- _____. Anuario de procesos de paz 2013. Barcelona: Icaria Editorial, 2013.
- _____. Anuario de procesos de paz 2013. Barcelona, Icaria Editorial, 2013.
- FORERO, Mario. Enfoques y dinámicas de la política exterior colombiana: del bilateralismo al multilateralismo. En Revista Analisis Internacional, 2011, No. 4, pp. 33-52.
- GARCÍA, Ricardo. El camino de la paz: Voluntad política y correlación de fuerzas. En: Razón Pública, 17 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3270-el-camino-de-la-paz-voluntad-politica-y-correlacion-de-fuerzas.html>
- GRASA, Rafael. Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar. Barcelona: Oficina de Promoción de la Paz y los Derechos Humanos, Generalitat de Catalunya, 2010.

GALTUNG, Johan. Tras la violencia 3R. Reconstrucción, Reconciliación, Resolución. Bilbao: Gernika Gogoratuz, 1998, pp. 15-16.

_____. Violencia cultural. Documentos de trabajo Guernica Gogoratuz, No. 14. Bizkaia, Gernika Gogoratuz, 2003, p. 6.

_____. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding. En: Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Vol. II. Copenhagen, Christian Ejlertsen, 1976, pp. 297-298.

_____. Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización. Bilbao: Gernika Gogoratuz. 2003.

GAGGERO, Alejandro. Instrumentalismo, hegemonía y autonomía relativa: el marxismo y el análisis de la relación entre el Estado y la burguesía.

Disponible

en:

[http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2015/04/GAGGERO-Instituciones .pdf](http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2015/04/GAGGERO-Instituciones.pdf)

GARCÍA, Sergio. Paz territorial: ni territorios, ni paz. En Revista Nova et Vera, 2016, 2(18), párrafo 4 y 5. Disponible en:<http://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/Inicio/Omnia/Paz-territorial-ni-territorios,-ni-paz/>

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. Autonomía indígena y construcción de paz sin el Estado: la paz híbrida y subalterna en los territorios zapatistas de Chiapas. Tesis de maestría en Relaciones internacionales con mención en seguridad y derechos humanos, FLACSO Ecuador, 2015, p. 39.

_____. Paz e Hegemonia: uma proposta de leitura sobre peacebuilding e a Virada Local. In: Anais do 6o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2017. v. 1, pp. 1-24, p. 5. Disponible en:

http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499083882_ARQUIVO_2017ABRIAureodeToledoGomes.pdf

Gobernación del Cauca. Rendición pública de cuentas 2012-2015. 2015.
Recuperado de:
http://www.sedcauca.gov.co/attachments/article/2197/rendicion_publica_cuentas_2012-2015.pdf

Gobernación del Cauca. Informes de ejecución presupuestal 2012-2015.
Recuperados de: <http://www.cauca.gov.co/historico-de-presupuesto>

GOMES, Aureo de Toledo. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding. Revista de Relacoes Internacionais de UFGD. julio-diciembre, 2013, Vol. 2. No. 3, Disponible en:
<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/2988/1691>

GÓMEZ, Juan. La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado. Fundación Universitaria Católica del Norte, s.f.

GONZÁLEZ, Miguel. El problema del Estado en el marxismo estructuralista y neogramsciano. Polis, 1996, Volumen 2, número 96, pp. 197-225, p. 201.
Recuperado de: http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/POLIS/1996/Polis-1996-143.pdf

GOW, David y JARAMILLO, Diego. “En minga por el Cauca” y el gobierno del Taita Floro Tunubalá: algunas lecciones de un proceso político regional. Bogotá: Universidad del Rosario- Universidad del Cauca, 2013.

GRASA, Rafael. Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz: tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar. Barcelona: Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, 2010.

HERRERA, Miguel. La Unidad Nacional de Santos: en pos de la esqui-
va hegemonía. En: Ciudad Paz-ando, Bogotá, segundo semestre de 2011, Vol.
4, No. 2, págs. 35-52

HURTADO, Ángela. Los súper poderosos del Pacífico. 2016. Disponible en:
<http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-del-pacifico-58535>

IÑIGUEZ, Marta. Prácticas y Procesos en las Relaciones Internacionales. En revista
Relaciones Internacionales Octubre 2013 - Enero 2014, No. 24, Disponible
en:
<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/464/356.pdf>

JARAMILLO, Sergio. La paz territorial. Oficina del Alto Comisionado Para la Paz.
Presidencia de la República, p. 1. Disponible en: [http://www.interaktive-
demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf](http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf)

JESSOP, Bob. Teorías recientes sobre el Estado capitalista. En Críticas de la
economía política, 1980, Vol. 16, No. 17, México, pp. 181-222. Disponible en:
[http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/Jessop%20
C%20Bob.%20Teor%C3%ADas%20recientes.pdf](http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/Jessop%20C%20Bob.%20Teor%C3%ADas%20recientes.pdf)

_____. Estrategias de acumulación: formas de estado y proyectos
hegemónicos. Estudios políticos, enero-marzo 1984, volumen 3, número 1,
pp. 58-75.

_____. El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis. En Revista
Mexicana de Sociología, Julio - Septiembre 1982, Vol. 44, No. 3, pp. 789-813

_____. State Theory: Putting the Capitalist State in its Place. New York:
Polity Press. 1990, p. 358.

_____. Crisis del Estado de Bienestar. Bogotá: Siglo del Hombre
Editores-Universidad Nacional de Colombia, 1999.

_____. El futuro del estado capitalista. Madrid: Los Libros de la Catarata. 2008.

_____. El estado y el poder. En Utopía y Praxis Latinoamericana, julio-septiembre de 2014, No. 66, pp. 19-35, p. 33 Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6764/1/REXTN-UPL66-03-Jessop.pdf>

_____. La renovación del pensamiento de Gramsci: entrevista con Bob Jessop. En: Público, Madrid, 26 de abril de 2017, disponible en: <http://www.publico.es/opinion/renovacion-pensamiento-gramsci-entrevista-bob.html>

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. Poder e interdependencia: la política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

KRASNER, Stephen. Soberanía perdurable. En Colombia Internacional, Septiembre-diciembre de 2001 No. 53, pp. 25-42, p. 27-28.

La Silla Vacía. Habrá cambio de estilo, pero no de política. El nominado a embajador de Estados Unidos en Colombia. 30 de junio de 2010. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/16376>

LIZARAZO, Nelsy. Política Exterior Colombiana 1962-1966: Anticomunismo, Multilateralismo e Integración Fronteriza. En Colombia Internacional, abril de 1990, No. 10.

LÓPEZ, Claudia. Tras medio siglo de intentar llevar el Estado a las regiones ¿qué deberíamos preguntarnos? ¿cómo deberíamos avanzar? En Arcanos, 2013, Vol. 15, No. 18, pp. 20-45.

LEDERACH, John Paul. Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas. Bilbao: Bakeaz- Gernika Gogoratuz, 2 ed, 2007. Disponible en: <http://www.academia.edu/>

_____. La imaginación moral: el arte y el alma de construir la paz. Bogotá: Norma. 2008, p. 11.

LEWIN, Juan. Los superpoderosos del mundo de las ONG. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-de-las-ong-45724>

MAC GINTY, Roger. International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace. Palgrave Macmillan, Basingstoke, GB, 2011.

MATEOS, Oscar. La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates riticos a partir del caso de Sierra Leona [en línea]. Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales e integración europea. Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico Jurídicas, 2011. Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/96422/omm1de1.pdf?sequence=1>

MARÍN, Eri. OING y derechos humanos en Colombia. Un golpe ineludible y vigoroso de la sociedad civil. En: Colombia Internacional, 2009, No. 69, pp. 71-85, p. 75.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver y WOODHOUSE, Tom. Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts. Cambridge: Polity Press, 1999.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de 2013-16. Madrid: Secretaria de Estado de Cooperación, 2013

MUNG'ATHIA, Naftaly. El Equipo Misionero de la Iglesia Católica en el norte del Cauca y el plan de vida comunitario en los Resguardos Indígenas de Toribio, Tacueyó y San Francisco: 1980-2010. Tesis de maestría en Sociología, Universidad del Valle, Cali, 2013.

MOUFFE, Chantal. Política agonística en un mundo multipolar. Fundació CIDOB. Barcelona, abril de 2010, p. 9.

NEWMAN, Edward. 'Liberal' peacebuilding debates. En NEWMAN, Edward; PARIS, Roland y RICHMOND, Oliver (eds.). New Thinking on Liberal Peacebuilding. Nueva York: ONU Press, 2009.

Notivisión. I Encuentro de cooperantes se realizó en Popayán para coordinar las etapas del postconflicto. Popayán, 2014. Disponible en: http://www.notivisionpopayan.com/Site/index/html/default/paginas/politica.php?pageNum_ordenpublico=40&totalRows_ordenpublico=252

NYE, Joseph. Prefacio y Capítulo 5 “El poder blando y la política exterior americana”, en Soft Power, En Public Affairs, New Hampshire, 2004, pp. IX-XIII y 127-147. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/218/197.pdf>.

Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia-OIDHACO. Plan Colombia: «Una Estrategia sin solución», 2000. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/active/623#sdfootnote2sym>

ONU. An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities, 1996, disponible en: http://www.un.org/esa/peacebuilding/l-ibrary/st_esa_246.pdf

_____. An Agenda for Development, 1994,

_____. Informe sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, 2000, disponible en: http://www.un.org/spanish/peace/operations_report

- _____. Informe sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, 2000, párrafo 13.
- _____. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. New York: United Nations, Department of peacekeeping operations, 2008, Disponible en: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89481/2008%20CapstoneDoctrine.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- _____. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia 2015-2019. Bogotá, 2015.
- _____. Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo. Bogotá: ONU, 2014.
- OTÁLORA, Lady y ROUVINSKI, Vladimir. Cooperación internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: un estudio de percepciones. En Estudios Gerenciales, enero-marzo 2013, Vol. 29, No. 126.
- OTTAWAY, Marina. Rebuilding State institutions in collapsed States. En Development & Change, noviembre de 2002, Vol. 33, No. 5, pp. 1001-1024.
- PALADINI, Borja. Construcción de paz, transformación de conflictos y enfoques de sensibilidad a los contextos conflictivos. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2011. Disponible en: http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/657/1/Arte%20M%C3%B3dulo%205%20_Hojas%20internas.pdf
- PARIS, Roland. International Peacebuilding and the "Mission Civilisatrice", en Review of International Studies, 2002, Vol. 28, Núm.4, pp. 637-56.
- _____ y SISK, Timothy. The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations. Abingdon: Routledge, 2009.

- _____ y RICHMOND, Oliver (eds.). *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. New York: United Nations University Press, 2009.
- PÉREZ-ALONSO, Karlos. *Paz híbrida y paz desde abajo: el desafío local a la construcción de la paz liberal*.
- PETITEVILLE, Frank (2002) "L'Union européenne, acteur international "global"? Un agenda de recherche", *La revue internationale et stratégique*, n° 47,
- PUGH, Michael. *Reflections on Aggressive Peace*. En *International Peacekeeping*, 2012, Vol. 19 No. 4, pp. 410-425. Disponible en: <http://www.jstor.org/>
- PNUD. *Territorios productivos y con seguridad alimentaria para una población resiliente y en paz, en ecosistemas estratégicos en el Cauca*. 2014.
- _____. *Cauca: análisis de la conflictividades y construcción de paz*. Bogotá, PNUD, 2014
- RAMÍREZ, Socorro. *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano 1994-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2004.
- RETTBERG, Angélica y NASI, Carlo. *Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente*. En *Colombia Internacional*, julio-diciembre, 2005, 62, pp. 64-85.
- _____. *Construcción de paz en Colombia: Contexto y balance*. En: *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2012.
- RICHMOND, Oliver. *The problem of peace: understanding the 'liberal peace'*". En: *Conflict, Security and Development*. Vol. 6, n. 3; pp. 291-314; NEWMAN, Edward,
- _____. *La paz en las relaciones internacionales*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, 2012.

_____. Critical Research Agendas for Peace: The Missing Link in the Study of International Relations. *Alternatives*, vol. 32, nº 2, 2007.

_____. Resistencia y paz postliberal. En *Revista Relaciones Internacionales*, febrero de 2011 No. 16, p. 17. Disponible en: <https://revistas.uam.es/rrii/article/view/5062>

_____. Failed Statebuilding Versus Peace Formation. En *Cooperation an Conflict*, 2013, pp. 378-400, p. 379.

PARDO, Rodrigo. Entrevista, 10 de enero de 2008, Bogotá. En: BARRETO, Miguel. Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado? En *Revista Análisis Internacional*, julio-diciembre de 2014, Vol. 5, No. 2, pp. 219-243.

ROITBARG, Hernán. Bloque en el poder. Genealogía del concepto y usos actuales en Argentina. Disponible en: <http://cdsa.academica.org/000-061/346.pdf>

ROJAS, Axel y VANEGAS, Gildardo. Poblaciones negras en el Norte del Cauca. *Observatorio de Territorios Étnicos (OTE)*, 2012

ROJAS, Diana. La alianza para el progreso de Colombia. En *Análisis político*, 2010, Vol. 23, No. 70, pp. 91-124. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45595/46964>

ROSENAU, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

SANDOVAL, Irma. Hacia un enfoque "estratégico-relacional" del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo. En *Perfiles latinoamericanos*. 2005, vol.13, n.25, pp.217-235. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502508>

- SILVA, Laura. Corinto, la prueba ácida de la sustitución de coca. 2017, Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/corinto-la-prueba-acida-de-la-sustitucion-de-coca-60283>
- SHEPSLE, Kenneth. Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, diciembre, 2007, Vol. 16, No. 1, pp. 15-34.
- TAUSS, Aaron y LARGE, Joshua. ¿Paz o desarrollo capitalista? - Reflexiones sobre la profundización del régimen de acumulación neoliberal-extractivista-exportador-dependiente en Colombia. En: Actual Marx / Intervenciones No. 19, segundo semestre de 2015.
- TetraTech. Proyecto de Desarrollo Rural y de Tierras, Colombia, s.f. Disponible en: <http://www.tetrattech.com/es/projects/proyecto-de-desarrollo-rural-y-de-tierras-colombia>
- TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. En Colombia Internacional, enero-junio de 2007, No. 65, pp. 90-111.
- _____, y Morales, M. Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. En Colombia Internacional, septiembre-diciembre de 2015 No. 85, pp. 171-205.
- TNI. Las relaciones Unión Europea-Colombia: poca uniformidad y coherencia. Instituto transnacional, 2009. Disponible en: <https://www.tni.org/en/archives/act/3009>;
- _____. A propósito de la cooperación europea en Colombia y los desarrollos del paramilitarismo. 2009

TRIANA, Alejandro. Paz híbrida multiactor: un modelo posible frente a la construcción de paz en escenarios de posnegociación a la luz del caso colombiano. Trabajo de grado para optar al título de politólogo, Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15860/TrianaSarmientoAlejandroEnrique2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial-UACT. Plan estratégico institucional. Bogotá, UACT, 2015.

Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia-UMAIC. Equipo Local de Coordinación Cauca. 2017. Disponible en: <https://umaic.org/cauca.html>

Unión Europea-UE. Hoja de Ruta para un compromiso más estratégico de la UE con las organizaciones de la sociedad civil-OSC. Bruselas, 2014.

Unión Europea-UE. Multiannual Indicative Programme 2014-2017. Bruselas, 2014.

UREÑA, Mario. El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton: de la narcodemocracia al Plan Colombia. En Revista Estudios Políticos, Medellín, julio-diciembre de 2015, No. 47, pp. 67-87. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n47/n47a05.pdf>

USAID. Colombia program at-a-glance. Bogotá, Usaid, 2013.

_____. Estrategia de Cooperación para el Desarrollo País (2014-2018). Un camino hacia la paz. Bogotá, 2014.

_____. Consolidation and enhanced livelihood initiative – Central Region (CELL-Central) annual report september 2014 – september 2015. Bogotá, Tetra Tech, 2015.

- _____. Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados. Informe Regional, Región Central. Arlington-Virginia, Tetra Tech, octubre de 2016.
- _____. Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados Informe General. Arlington-Virginia, Tetra Tech, noviembre de 2016.
- _____. Consolidation and enhanced livelihood initiative – Central region (CELI-Central). Final report (2011–2017). Burlington-Vermont, Tetra Tech, 2017
- VALENZUELA, Iván. Estado y transformaciones de política pública en América latina: enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop. Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1639.pdf
- VARGAS, Ricardo. La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia. Un análisis político. Transnational Institute-TNI, Informe sobre políticas de drogas No. 38, octubre de 2011. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/brief38s.pdf>
- VEGA, Renán. La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, pp. 697-754. Bogotá: Universidad Nacional, 2015.
- VERGARA, Rubén. Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? En Equidad y desarrollo, enero-junio de 2012, No. 17, pp. 149-175.
- WILLS, Laura. La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos. Bogotá: Alfa Omega Ed. 2003

ZERDA, Álvaro. La economía de Colombia: entre la apertura y el extractivismo. En Documentos FCE-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Escuela de Economía Universidad Nacional de Colombia, N° 68. Disponible en: <http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/images/doc/documentos-economia-68.pdf>

ZUBIRÍA, Sergio de. Dimensiones políticas y culturales del conflicto colombiano. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, 194-247. Bogotá: Universidad Nacional, 2015.

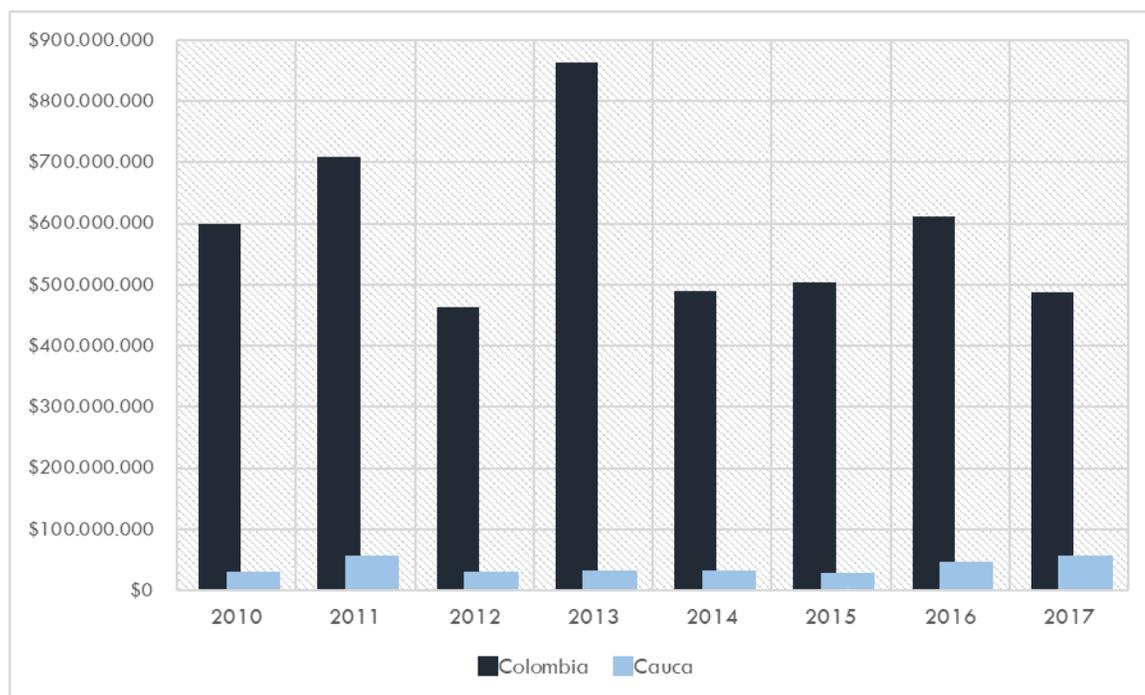
ANEXOS

Anexo 1. Instituciones nacionales y extranjeras en el marco de la construcción de paz en Colombia.

Instituciones estatales	Actores internacionales
Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (1987)	Organización Internacional para las Migraciones-OIM (1956)
Red de Solidaridad Social (precursora de Acción Social) (1994)	Agencia Alemana de Cooperación Técnica-GTZ (1965, GIZ desde 2011)
Sistema Nacional de Atención Integral de Víctimas (1997)	Agencia Sueca de Cooperación Internacional y Desarrollo-ASDI (1972)
Comisión de Búsqueda de Personas desaparecidas (2000)	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional-ACDI (1972)
Programa Presidencial para la Atención Integral Contra Minas Antipersonales (2002);	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (1974)
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social (2003);	Agencia Oficial de Cooperación Técnica del Gobierno Japonés-JICA (1974).
Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación-CNRR (2005)	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES (1992)
Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz (2005);	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1996)
Alta Consejería para la Reintegración (2006);	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-OCHA (1998)
Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2007)	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR (2000)
Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas (2011).	Agencia Española de Cooperación Internacional-AECID (2000)
APC Colombia	Delegación de la Unión Europea (2000)
Oficina de cooperación Internacional del departamento del Cauca (2012)	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo-USAID (2001)
—	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación-COSUDE (2001);
—	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos-MAPP-OEA (2004)

Fuente: elaboración propia a partir de Rettberg (2012).

Anexo 2. Cooperación internacional Colombia y Cauca 2010-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de APC Colombia 2017.

Anexo 3. Lineamientos programáticos de los principales actores internacionales en el Cauca 2012-2016

Eje	Componente	Objetivos	Líneas de acción
Construcción de la Paz	DDHH y justicia	Apoyar de políticas nacionales que promuevan y protejan los DDHH y el DIH	1. Promoción de los DDHH y del DIH 2. Lucha contra la impunidad 3. No discriminación
	Gobernabilidad para la paz	Fortalecer las instituciones y la sociedad civil	1. Verdad, justicia y reparación 2. Diálogo social y participación ciudadana 3. Transparencia y control político 4. Procesos de DDR (Desmovilización, Desarme y Reintegración)
	Cultura de paz	Desarrollar programas para superar imaginarios y prácticas violentas	1. Educación para la paz 2. Transformación pacífica de conflictos
Desarrollo con enfoque diferencial (género, étnico, cultural, etario)	Violencia basada en género	Apoyar el seguimiento a las diferentes formas de violencia basada en género	1. Acceso a la justicia para mujeres y niñas 2. Políticas públicas para prevención y atención a víctimas 3. Sensibilización y denuncia
	Participación política y social de las mujeres	Impulsar la participación de mujeres en escenarios sociales y políticos	1. Fortalecimiento a procesos organizativos de mujeres y/o feministas 2. Fomento de la participación de mujeres en espacios de toma de decisiones
	Políticas públicas e igualdad de género	Apoyo técnico a entes nacionales y regionales para el desarrollo de mecanismos	1. Apoyo a la creación de mecanismos y políticas de igualdad

		que permitan mayor igualdad de género	2. Apoyo a la creación/fortalecimiento de sistemas de información, seguimiento y evaluación de Políticas de Igualdad
Crecimiento Económico	Desarrollo económico e inequidad	Fortalecer las instituciones para que impulsen el desarrollo local y la competitividad	1. Desarrollo económico incluyente (DEI) 2. Fortalecimiento de la estructura productiva 3. Innovación y emprendimiento
	Trabajo digno	Apoyar el desarrollo de una política integral de trabajo	1. Aplicación de acuerdos internacionales 2. Fortalecimiento sindical 3. Fortalecimiento de capacidades institucionales para el empleo
	Empresas y DDHH	Desarrollar una estrategia de alianzas público-privadas	1. Responsabilidad Social Empresarial (RSE) 2. Negocios inclusivos
Agua saneamiento y básico	Manejo integral del agua	Fortalecer las capacidades institucionales para gestionar el agua	1. Consolidación del sistema de áreas protegidas. 2. Apoyo a los POMCA (Planes Plan de Manejo y Ordenación de una Cuenca) y a los planes de gestión de riesgos 3. Pago por servicios ambientales
	Agua saneamiento y	Apoyar la implementación de los planes departamentales del agua y saneamiento básico	1. Infraestructura para saneamiento básico 2. Infraestructura para la gestión y protección del agua
	Gobernanza del agua	Fomentar el establecimiento de la rendición de cuentas sobre el manejo del agua	1. Fortalecimiento institucional y de la sociedad civil.

Fuente: elaborado a partir del IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de 2013-16 de AECID; la Estrategia de Cooperación 2014-2018 de USAID; el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2019 de la ONU y la Estrategia País 2013-2016 de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación-COSUDE