

# LOS RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA PAZ Y EL MANEJO QUE HACE DE ELLOS EL GOBIERNO

*Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia.*

## Los recursos de cooperación internacional y la estructura para su gestión

El numeral 6.1. del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, *Acuerdo final*) se refiere al Mecanismo de su implementación y verificación. Establece el compromiso del Gobierno nacional de “garantizar su financiación a través de diferentes fuentes”, acorde con la “normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas”. Define, también (6.1.2.), lo siguiente:

se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET] (*Acuerdo final*, 2016).

Y agrega enseguida: “Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos”.

En “Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos” (6.1.3.), el numeral señala que “los recursos económicos aportados por la cooperación internacional, organismos multilaterales, sector privado para la implementación se agregarán a los fondos dispuestos para esos fines” (Gobierno nacional y Farc-EP, 2016, p. 198).

Los montos indicativos para la implementación, punto por punto, del *Acuerdo final* y por fuente de financiación se muestran en las tablas 1 y 2. Se estipularon sobre la base del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3932, que recoge el Plan Marco de Implementación (PMI).

*Tabla 1. Montos indicativos para la implementación por punto d el Acuerdo final (billones de pesos de 2016)*

Punto	Costo total (billones de pesos)	% de participación
<b>1. Reforma rural integral</b>	110,6	85,5
<b>2. Participación política</b>	4,3	3,3
<b>3. Fin del conflicto</b>	1,9	1,5
<b>4. Solución al problema de las drogas ilícitas</b>	8,3	6,4
<b>5. Derechos de las víctimas</b>	4,3	3,3
<b>Total</b>	129,4	100

*Fuente: Conpes 3932 de 2018*

*Tabla 2. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo final, por fuente de financiación (billones de pesos de 2016)*

Punto	Costo total (billones de pesos)	% de participación
<b>1. Presupuesto General de la Nación</b>	46,7	36
<b>2. Sistema General de Participaciones</b>	37,8	29,2
<b>3. Sistema General de Regalías</b>	19,7	15,2
<b>4. Recursos Propios de Entidades Territoriales</b>	5,5	4,3
<b>5. Cooperación Internacional</b>	11,6	8,9
<b>6. Inversión privada</b>	8,3	6,4
<b>Total</b>	129,6	100

*Fuente: Conpes 3932 de 2018.*

Más allá del carácter insuficiente de este costeo, señalado incluso por la Contraloría General de la República (CGR, 2018), casi el 9% de los recursos financieros para la implementación dependen de la cooperación internacional.

Existen cuatro fondos de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo final: el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo

**Hay 4 fondos de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo final: del Banco Mundial, de ONU, de la Unión Europea y del BID.**

Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, el Fondo Fiduciario de la Unión Europea y el Fondo Colombia Sostenible del Banco Interamericano

de Desarrollo (BID). Cada fondo tiene una priorización temática y geográfica y, en principio, su gestión debería ser articulada por el Fondo Colombia en Paz.

## Fondo Colombia en Paz (FCP)

Es un fondo centralizado y administrado por el Gobierno nacional, como un patrimonio autónomo a cargo de Fiduprevisora. El Decreto 691 de 2017 creó el Fondo Colombia en Paz con el siguiente objetivo:

ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de la Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación

del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones del posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

A pesar de lo anterior, en la práctica, el FCP no ha cumplido su cometido. Como lo ha indicado el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo), “la cooperación internacional, con \$3,3 billones, aportó cerca de la tercera parte de los recursos ejecutados en proyectos en las vigencias 2017 y 2019. No obstante, estos recursos no ingresaron por este Fondo, razón por la cual no tuvieron una clara orientación estratégica hacia los productos de la implementación” (Valencia, 2020, p. 34).

El FCP es un patrimonio autónomo que cuenta con una asignación presupuestal de cerca de \$2,7 billones de pesos y es administrado por Fiduprevisora. Ha ejecutado, aproximadamente, \$1,8 billones (FCP, 2020). Según el Cepdipo (2020, p. 2), entre 2017 y 2019, los recursos correspondientes a cooperación internacional en este fondo ascendían a unos \$1,9 billones<sup>1</sup>, en su mayoría, provenientes de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) y del Fondo Colombia Sostenible del BID. La tabla 3 señala la manera en que se utilizaron estos últimos recursos.

<sup>1</sup> Los cálculos del informe del Cepdipo se hicieron en dólares. Para volver comparables las cifras, en este artículo, se convirtieron los valores a pesos colombianos con la Tasa Representativa del Mercado del 27 de junio de 2020. Si bien esto aumenta el porcentaje total de recursos de cooperación internacional del FCP en 5 puntos porcentuales, no se modifican los porcentajes de gasto por punto del Acuerdo final.

*Tabla 3. Gastos de recursos de cooperación del FCP. Participación porcentual por punto del Acuerdo final*

Punto	% del gasto total
<b>Solución al problema de drogas ilícitas</b>	40,7
<b>Implementación, verificación y refrendación</b>	32,2
<b>Derechos de las víctimas</b>	10,3
<b>Reforma rural integral</b>	9,2
<b>Reforma rural integral</b>	4,2
<b>Fin del conflicto</b>	3,4
<b>Total</b>	100

*Fuente: elaboración a partir de Cepdipo (2020).*

La mayor cantidad de recursos de cooperación internacional del FCP (40,7%) se asignó al punto 4, *Solución al problema de drogas ilícitas*; entre tanto, para el punto 3, *Fin del conflicto*, se destinó solamente el 3,4% de los recursos. Este punto incluye las medidas de reincorporación económica, política y social de las y los excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y las garantías de seguridad.

El Cepdipo advierte que:

es necesario llamar la atención sobre un problema técnico identificado en la base de datos: la APC incluye como proyectos de cooperación para la implementación del punto 4 temas que no se desprenden del mismo, como, por ejemplo, el seguimiento al cambio climático en el país, la deforestación y el fortalecimiento del Ministerio de Ambiente en relación con el tratamiento de esos problemas; encuentros sobre desarrollo sostenible, y hasta uno que se orienta al reemplazo de unidades de refrigeración en hogares. Sobre el punto 6 del AF también llama la atención

que la APC decidió incluir proyectos relacionados con el fomento de la banca de desarrollo en América Latina y con la atención a migrantes venezolanos, acciones que no guardan ninguna relación con la implementación (Valencia, 2020, pp. 34-35).

### ***Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sosténimiento de la Paz (MPTF)***

El MPTF se define como,

una herramienta tripartita compuesta por el Gobierno de Colombia, las Naciones Unidas y países miembros de la comunidad internacional, que de forma conjunta a nivel estratégico y operacional articulan las inversiones y esfuerzos para la paz bajo el liderazgo del gobierno nacional y en apoyo a las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (MPTF, 2020, p. 7).

El fondo de la ONU financia iniciativas de estabilización, reincorporación, víctimas y justicia transicional y comunicación. El de la UE, reconciliación, reincorporación, inclusión poblacional, productividad e institucionalización.

Con contribuciones de 17 donantes<sup>2</sup>, los recursos de este fondo están dirigidos a financiar iniciativas relacionadas con cuatro ámbitos temáticos, como se muestra en la tabla 4.

En la ejecución de los recursos de este fondo participan organizaciones de la sociedad civil de distintos lugares del país.

*Tabla 4. Recursos gastados del MPTF durante 2019, por ámbito temático (millones de dólares de 2019)*

Ámbito	Gasto (millones de dólares)
<b>Estabilización (Estrategia PDET)</b>	37,2
<b>Reincorporación</b>	19,9
<b>Víctimas y Justicia Transicional</b>	18,5
<b>Víctimas y Justicia Transicional</b>	3,8
<b>Total</b>	79,4

*Fuente: elaboración a partir de MPTF (2020)*

### **Fondo Fiduciario de la Unión Europea (EUTF)**

Constituido en 2016, el EUTF está integrado por 20 Estados miembros de la Unión Europea, Reino Unido y Chile. Cuenta con 121,6 millones de euros, que se ejecutan a través de 28 proyectos con socios locales (organizaciones sociales), asociados a seis pilares estratégicos (EUTF, 2020):

1. Reconciliación y disminución del conflicto.
2. Reincorporación de las Farc-EP a la

vida civil en lo económico, lo social y lo político.

3. Inclusión poblacional: jóvenes, mujeres y grupos étnicos.
4. Productividad sostenible e incluyente.
5. Institucionalización y presencia legítima del Estado.
6. Valor agregado de la Unión Europea.

<sup>2</sup> Reino Unido, Noruega, Alemania, Fondo de Consolidación de Paz, Canadá, Suecia, Suiza, Fondo WPHF, Irlanda, Fondo SDG-España, Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur, Agencia Catalana de Cooperación, Filantropía, Nueva Zelanda, Chile, Portugal.

## *Fondo para la Paz y el Posconflicto, del Banco Mundial*

Entre 2019 y abril de 2020, se habían comprometido \$8.622 millones de pesos para proyectos de reparación colectiva, catastro, asistencia técnica para la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en torno al tema de tierras en los PDET y asistencia técnica a las subregiones PDET de Catatumbo y Chocó, enfocados en la generación de capacidades para la formulación de proyectos por parte de comunidades y organizaciones comunitarias, incluyendo el fortalecimiento de su rol en la sostenibilidad de las inversiones (CPEyC, 2020, p. 244).

### *Elementos para una prospectiva*

Es necesario garantizar que los recursos de cooperación internacional aportarán en el siguiente objetivo del Acuerdo final:

dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social –en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto– y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política (Acuerdo final , 2016, p. 6).

Por lo anterior, se debe insistir en que su

**Se debe insistir en que la gestión de los recursos sea transparente y participativa, destinarlos al desarrollo del Acuerdo final y ejecutarlos en la promoción del goce efectivo de derechos.**

gestión sea transparente y participativa, que se destinen al desarrollo de las tareas incluidas en el Acuerdo final y que se ejecuten con una perspectiva de promoción del goce efectivo de derechos.

## *Gobernanza*

Si bien es posible consultar información relacionada con los procesos de contratación en las páginas web de cada fondo, igual que los informes de ejecución financiera, no existe claridad acerca de otros aspectos: los procesos de toma de decisiones, las posibilidades de participación ciudadana en ellos y los demás actores involucrados.

## *Transparencia*

No es fácil establecer el uso específico de todos los recursos, salvo en los casos del EUTF y del Fondo del Banco Mundial, aunque, este último representa un monto mínimo frente a los otros fondos. Tampoco es posible identificar en todos los casos su articulación con lo establecido en el Plan Marco de Implementación y con los contenidos sustantivos del Acuerdo final. El Cepdipo plantea en el caso del FCP lo siguiente:

las iniciativas equivalen al despliegue en cada territorio de un proyecto que tiene el mismo objetivo, fecha de inicio, terminación, valor y operador. Esto no es solo un error técnico; es una muestra de cómo el Gobierno nacional quiere agrandar las cifras (2020, p. 50).

## Referencias bibliográficas

- Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Cepdipo. (2020, julio). Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de paz - Fondo Colombia en Paz 2017-2019. *Documento de Trabajo 24*. Consultado el 31 de julio de 2020 en <https://cepdipo.org/portfolio/recursos-de-la-cooperacion-internacional-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-fondo-colombia-en-paz-2017-2019/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, CPEyC. (2020). *Informe de gestión 21 meses. Agosto 7 de 2018-mayo 31 de 2020*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Bogotá: *Conpes. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*.
- Contraloría General de la República (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero de 2017 a 30 de marzo de 2018*.
- Fondo Colombia en Paz (2020). *Informe semanal del 22 al 26 de junio de 2020*.
- Fondo Europeo para la Paz en Colombia (2020). *Los pilares estratégicos del Fondo*. [https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2020/02/2.-Infografia-pilares-estrategicos-actualizado\\_compressed.pdf](https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2020/02/2.-Infografia-pilares-estrategicos-actualizado_compressed.pdf)
- Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF) (2020). *Informe Anual 2019*. Naciones Unidas.
- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. (2016, 24 de noviembre). Firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, Farc-EP. Consultado el 10 de agosto de 2020 en <https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf>
- Presidencia de la República. Decreto 691 de 2017, “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el ‘Fondo Colombia en Paz (FCP)’ y se reglamenta su funcionamiento”.
- Valencia, Marcela. (2020). El imperio de la ‘sostenibilidad fiscal’ y la desfinanciación. *Cuadernos de la Implementación, 14*. Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Cepdipo. Consultado el 31 de julio de 2020 en <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-14-el-imperio-de-la-sostenibilidad-fiscal-y-la-desfinanciacion/>