

Balance de la operación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia en el período 2016-2022

Balance of the operation of the United Nations Multi-Donor Fund in Colombia in the 2016-2022 period

DOI: 10.61820/ALB.V3I5.I495

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2024

Fecha de aprobación: 30 de abril de 2024

Edicson Andrés Oviedo Hernández

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2081-4226](https://orcid.org/0000-0002-2081-4226)

Resumen

Este artículo tiene por objetivo realizar un balance de la operación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia, establecido para apoyar la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, centrándose en sus dos primeras fases: 2016-2022. La estrategia metodológica consistió en análisis documental con base en la normatividad del mecanismo, sus reportes e informes. Entre los resultados se destaca que existe una dinámica inestable de financiación, así como que operativamente se dio preponderancia a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Se concluye que se enfrentaron fuertes limitaciones en la intervención de problemáticas críticas en los territorios.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, Colombia, Fondo Multidonante de Naciones Unidas, Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Abstract

The objective of this article is to assess the operation of the United Nations Multi-Donor Fund in Colombia, established to support the implementation of the Peace Agreement with the FARC-EP, focusing on its first two phases: 2016-2022. The methodological strategy consisted of documentary analysis based on the regulations of the mechanism and its reports. Among the results, it is highlighted that there is an unstable funding dynamic, as well as that operationally preponderance was given to the Development Plans with a Territorial Approach. It is concluded that there were strong limitations in the intervention of critical problems in the territories.

Keywords: Peace Agreement, Colombia, United Nations Multi-Donor Fund, National Government, Development Plans with a Territorial Approach.

Universidad Nacional Autónoma de México – Ciudad de México, México // aoviedo@politicas.unam.mx

Introducción

Con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, en 2016 se buscó acabar con un conflicto armado de vieja data. Fue así como, luego de múltiples intentos de negociación pacífica y de una degradación del conflicto en todas las dinámicas sociales, políticas y económicas del país, se logró establecer una agenda que plasmó las demandas del grupo armado para su desmovilización. Esta incluyó una apuesta de transformación de las condiciones históricas de marginalización y vulneración de derechos en las zonas rurales, por lo que implícitamente reconoce una afectación diferencial y propende por la movilización de la institucionalidad gubernamental hacia estos entornos.

Diferentes actores internacionales se vincularon a la implementación del Acuerdo de Paz, si bien algunos tuvieron una participación relevante en las etapas de pre-negociación, negociación y firma del mismo. Se instauraron así formas de cooperación internacional a través de las cuales se buscó potencializar las intervenciones del Estado en los territorios y contextos locales donde existieron dinámicas progresivas de declive de las capacidades institucionales y de pérdida del monopolio de la violencia legítima. Entre los principales mecanismos de cooperación que se constituyeron se encontró el Fondo Multidonante de Naciones Unidas, una entidad tripartita compuesta por el Gobierno Nacional, la oficina de Naciones Unidas en Colombia y los donantes interesados en contribuir a la implementación.

Para quienes se han dedicado a estudiar la participación de este tipo de actores en la implementación del Acuerdo de Paz es evidente que su forma de articulación no sólo recoge experiencias anteriores, sino que también formula un nuevo escenario de cooperación: la financiación de intervenciones a nivel local con las cuales se busca impactar problemáticas sociales vinculadas a la confrontación armada (Barrios, 2017; Rodríguez, 2022). Los estudios que se orientan en este sentido pueden clasificarse en dos grandes ámbitos: por un lado, los que privilegian una perspectiva territorial enfocada en cómo operan estos actores en los contextos locales; y, por otro lado, los que se mantienen en un nivel institucional y de gobierno (Jiménez, Vera y Gamboa, 2019; Quintero, 2020; Álvarez *et al.*, 2021; Lara, 2022).

El Fondo Multidonante de Naciones Unidas pone de relieve cómo, si bien se canalizan recursos en función de promover cambios dentro de las instituciones de gobierno y enfrentar problemáticas como la ausencia estatal, una parte significativa de estos se dirige a intervenir directamente las problemáticas territoriales vinculadas al conflicto. Debido a ello, existe una ausencia de investigaciones que se concentren en la relación entrelazada entre ambas cuestiones, esto es, considerando cómo operan mecanismos que tienen la capacidad de usar herramientas gubernamentales a partir de las cuales, con base en su marco operativo e institucional, buscan contribuir a la ejecución de intervenciones a nivel local.

En este artículo se interrogó acerca de cuál fue el rol del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la implementación del Acuerdo de Paz durante el período 2016-2022 y se planteó como hipótesis de trabajo que el rol desempeñado por este mecanismo resulta efectivo en la articulación para contribuir a la consolidación de la paz en cuanto a la operatividad de sus lineamientos y frente a las problemáticas críticas que se presentan en los territorios. Se desglosa de tal forma que se brinda un bosquejo teórico sobre consolidación de la paz y la cooperación internacional como conceptos que permiten pensar analíticamente el objeto de estudio; posteriormente, se describe la estrategia metodológica utilizada; se aborda lo referente a la arquitectura institucional y sus características fundamentales, y, finalmente, se analiza lo referente a la financiación del mecanismo y las intervenciones llevadas a cabo.

Consolidación de la paz y mecanismos de cooperación internacional

En la propuesta de Galtung (1998) se realiza un mapeo de las formas de violencia que propone una diferencia cualitativa entre violencia directa y violencia estructural y cultural. A su vez, esto conduce a una distinción entre la paz como mero alto al fuego o cese de las hostilidades y, por otra parte, paz estructural o cultural como procesos sociales más amplios que involucran la atención de las causas del conflicto. Esto a través del reconocimiento de variables históricas, las cuales dan relieve a la violencia directa, por lo que la paz se concibe como un fenómeno multidimensional que requiere la puesta en marcha de cambios sociales que conlleven, directa o indirectamente, a una convivencia pacífica general.

En un contexto de renovación de las operaciones de paz de Naciones Unidas, principal organización internacional que contiene la paz como ámbito de operaciones, surge un concepto de *consolidación de la paz* enmarcado en esta diferenciación entre paz reducida y paz ampliada o estructural. Es Boutros-Ghali (1992) quien realiza de forma magistral la diferenciación de cuatro momentos: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. Esta última se entiende como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (p. 6). Por ende, se refiere al conjunto de acciones que tienen por objeto sentar las bases de una sociedad capaz de auspiciar los espacios institucionales que impidan que los actores beligerantes regresen a las armas.

El nuevo enfoque de las Naciones Unidas estaría dirigido a “la prestación de apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas” (Boutros-Ghali, 1992, p. 18). Esto implicó que brindar apoyo en este tipo de contextos en transición posconflicto atravesara por la necesidad de llevar a cabo intervenciones encaminadas a las problemáticas sociales que, en principio, desencadenaron el conflicto. Es así como Boutros-Ghali (1994), posteriormente, menciona que “pueden surtir efectos notables la reforma agraria, los proyectos de suministro de agua, las zonas de empresas económicas comunes, [...] Si se restablece el aumento del empleo, los jóvenes tendrán un buen aliciente para abandonar la vocación de la guerra” (p. 8).

Se establecieron entonces un conjunto de marcos institucionales a través de los cuales regular la forma de actuación de Naciones Unidas en contextos de consolidación de la paz. Para Keohane (1988) todo proceso de cooperación internacional se da en un contexto institucional de algún tipo, el cual facilita o impide los esfuerzos cooperativos (p. 380). Esto significa que la cooperación se lleva a cabo dentro de entornos formales e informales que llenan de sentido la conducta de los participantes. Es decir, se asume como proposición general que los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de los demás (Axelrod y Keohane, 1985, p. 226) y que, por tanto, la cooperación internacional se presenta como interacciones para lograr objetivos comunes cuando las preferencias no son idénticas –armonía– ni irreconciliables –conflicto– (Paulo, 2013, p. 3).

Resulta de ello que, para evaluar el impacto efectivo generado por la cooperación, sea necesario medir la diferencia entre el resultado real y la situación que se habría obtenido en ausencia de esta: ese es el equilibrio “ciego” que se impone en el juego, de tal forma que la cooperación mejora las recompensas de ambos jugadores haciéndola sostenible (Keohane, 1988, p. 380). Precisamente son las instituciones las que brindan las condiciones necesarias para que los actores, en un entorno cargado de incertidumbre (anarquía internacional), puedan cooperar y alcanzar beneficios comunes, por lo que, si bien cada uno se puede presentar con intenciones egoístas, al hacer previsible la conducta existe un equilibrio parcial.

Entre los mecanismos institucionales empleados para hacer posible la cooperación en el ámbito de la consolidación de la paz, se encuentran los fondos multidonantes. Este tipo de mecanismos consisten en entidades formales con asignaciones específicas, a través de los cuales se aglutina la oferta de financiación disponible —proveniente principalmente de actores internacionales interesados en escenarios que se enfrentan a un proceso de transición—, canalizándola a través de socios estratégicos con capacidades a nivel local para llevar a cabo intervenciones. En el caso de Colombia, con este se buscó apoyar la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, lo que determinó su forma de operación y prioridades.

Estrategia metodológica

Se recurrió a una estrategia sistemática de análisis documental con base en la normatividad del mecanismo, sus reportes e informes. A partir de ello se estructura un panorama que busca plantear la forma de operación en el escenario nacional teniendo en cuenta su arquitectura institucional, así como las intervenciones territoriales financiadas durante el período 2016-2022. Por tanto, se conforma un cuadro analítico en el cual es posible contrastar la coherencia de las implicaciones de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la relevancia de las intervenciones financiadas frente a las problemáticas que estos abordan.

La arquitectura institucional del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia

La participación de Naciones Unidas en la implementación del Acuerdo de Paz fue resultado de una vinculación anterior a la negociación con las FARC-EP. Si bien algunas agencias de la organización ya desempeñaban labores en el país —incluso llegaron a apoyar otros procesos de paz con grupos armados—, como antecedente principal se encuentra el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el cual, a partir de 2008, permitió al Gobierno y al equipo de la organización coordinar, monitorear y alinear las acciones para contribuir al desarrollo nacional, lo que dio como resultado un “ejercicio de planificación estratégica que enmarca las actividades de cooperación de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas con representación en Colombia, por lo tanto, resume la programación conjunta de las distintas agencias, fondos y programas del Sistema” (Presta, 2020, p. 251).

El MANUD se vinculó con los Planes Nacionales de Desarrollo, por lo que tuvo una disposición clara en torno a acoger las necesidades locales identificadas en los procesos de coordinación con el Gobierno Nacional. Esto muestra que la organización contaba con una base institucional sólida, la cual permitió el desarrollo de otros mecanismos planificados de cooperación. Cuando la firma del Acuerdo con las FARC-EP se hizo inminente, y teniendo en cuenta que Naciones Unidas ya había participado como garante de las negociaciones, se apoyaron los objetivos políticos del Gobierno a través de la Oficina del Coordinador Residente, lo que, finalmente, desencadenó en la firma del entendimiento con la Consejería para el Posconflicto a través del cual se crea el Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

El mecanismo atravesó dos fases acordes con el cambio de gobierno (2016-2018 final del Gobierno Santos y 2018-2022 Gobierno de Iván Duque) y funcionó bajo cuatro áreas:

- **Estabilización:** fortalecer la presencia y capacidad estatal en los municipios más afectados por el conflicto, con el objetivo de cerrar brechas históricas entre entornos rurales y urbanos, así como reducir la inequidad;
- **Reincorporación:** implementar acciones que promuevan, como fundamento de la paz territorial, la coexistencia, la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización de quienes dejaron las armas;
- **Víctimas y justicia transicional:** brindar una reparación colectiva e integral a las víctimas con enfoque diferencial y de género, garantizando las dimensiones de verdad, justicia, reparación, así como la no repetición;
- **Comunicación:** llevar a cabo un seguimiento permanente y comunicar de manera eficaz y periódica los avances de la implementación y del proceso de estabilización (Fondo Multidonante de Naciones Unidas [FMNU], 2018a, p. 6).

Como se observa, las tres primeras áreas tuvieron, de forma directa o indirecta, un enfoque territorial. Esto significa que buscan producir procesos de pacificación a partir de las zonas afectadas por el conflicto o desde grupos sociales directamente involucrados, lo que se acopla no sólo con los objetivos de transformación plasmados en el Acuerdo, sino que también articula lo correspondiente a la consolidación de la paz como marco de referencia utilizado por Naciones Unidas para operar en este tipo de contextos. Lo anterior consiste, esencialmente, en lo que se denomina como programación catalítica, esto es, que la organización busca establecer las condiciones para que se transforme la causa raíz o se resuelva un desencadenante que produce el conflicto (Scharbatke-Church *et al.*, 2010, p. 9).

Desde la perspectiva de la organización se reconocen las limitaciones de operar en contextos donde las causas del conflicto se encuentran fuertemente arraigadas, lo que hace que se propenda por brindar herramientas o capacidades que permitan a los actores involucrados en la confrontación avanzar gradualmente hacia estadios de paz. Por consiguiente, que el mecanismo de cooperación ejecute acciones “alineadas con necesidades territoriales, las políticas y propuestas de desarrollo que el gobierno ya tiene en marcha, sea del nivel nacional, departamental o municipal, integrando a las instituciones y actores públicos que tengan presencia en los municipios y departamentos” (FMNU, 2018a, p. 6), lo que significa potenciar sus acciones a partir de intervenciones estratégicas y multiescalares, con una orientación clara en torno a la articulación frente a las necesidades que se presentan.

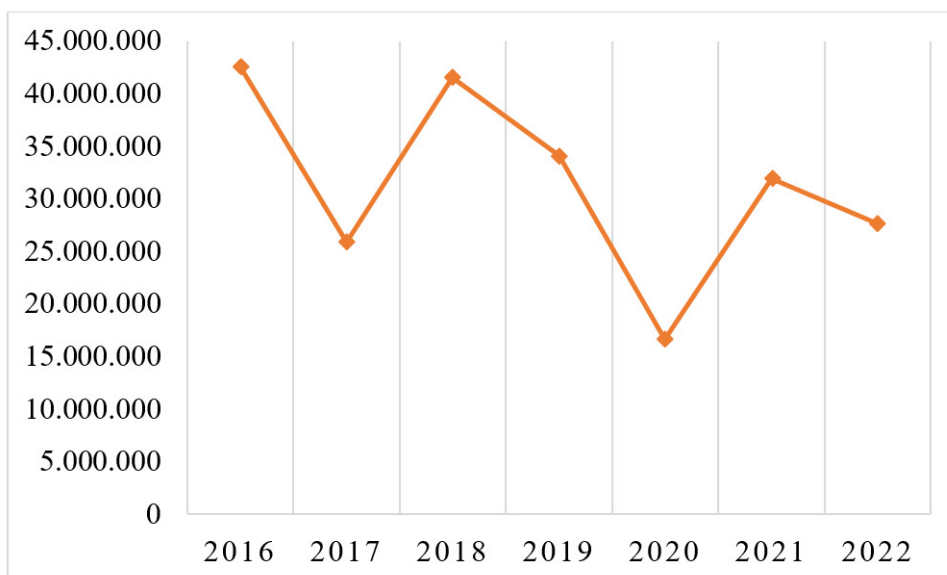
Financiación e intervenciones gestionadas por el Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia

El mecanismo de cooperación se financió a través de donaciones de los actores interesados en contribuir a la implementación del Acuerdo de Paz. Algunos de estos hicieron parte de los ciclos de negociación como garantes o intermediarios, mientras que otros se articularon después de la creación del mismo. Entre los donantes se cuentan Estados, organizaciones internacionales y organizaciones internacionales no gubernamentales, los cuales en algunas ocasiones también participaron como socios ejecutores de los proyectos que se financiaron. Por la estructura institucional del propio fondo, que los montos variaran significativamente a través del tiempo fue producto, en gran medida, de que las donaciones, al tener un carácter voluntario, fueron susceptibles a la influencia de factores externos al mecanismo.

La financiación que se obtiene a través de Naciones Unidas es resultado de dos canales institucionales: la distribución de recursos existentes (prorratio) y las donaciones voluntarias de los Estados miembro. En el primer caso se distribuyen los presupuestos disponibles de la organización para satisfacer las necesidades del área de operaciones de consolidación de la paz (es el Fondo para la Consolidación de la Paz el que otorga los recursos a nivel nacional). En cuanto al segundo, se reciben donaciones de los Estados interesados en contextos específicos de transición, considerando en este caso al Fondo Multidonante como un mecanismo funcional y operativo para alcanzar sus intereses y objetivos particulares.

Se ha observado que el Fondo para la Consolidación de la Paz, como actor intergubernamental, también ha desempeñado un papel significativo en la suma total de los montos acumulados durante el período establecido. Este panorama revela la diversidad de actores y fuentes de financiamiento, al tiempo que subraya la importancia de considerar tanto las aportaciones estatales como las intergubernamentales en el respaldo del mecanismo. A continuación, se muestra una gráfica que sintetiza el comportamiento de las donaciones a lo largo de las dos fases del Fondo Multidonante: 2016-2018 y 2018-2022 respectivamente.

Figura 1. Comportamiento de las donaciones al Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia (millones USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del portal de socios del Fondo Multidonante de Naciones Unidas

Como se puede observar, las donaciones durante el período de tiempo analizado presentan una tendencia al declive, expresión de ello es que mientras en 2016 se obtuvieron \$42.619.498 USD, para 2022 fueron \$27.644.382 USD, es decir, hubo una disminución de alrededor del 35,2%. Asimismo, se evidencian dos descensos significativos en 2017 y 2020, siendo este último año el punto más bajo de toda la serie. Esto muestra que el mecanismo de cooperación fue susceptible a influencias externas relacionadas estrechamente con el cambio de gobierno y la pandemia provocada por el Covid-19, asimismo, pone de relieve que no se lograron fuentes constantes y sostenibles de recursos, sed contra, la financiación fue inestable. Aunado a ello, se encuentra la alta concentración de las donaciones, lo que refleja la poca flexibilidad del mecanismo en la articulación de nuevos donantes.

De acuerdo con información del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (2023), tan solo seis donantes proporcionaron alrededor del 92,1% del total de las donaciones durante el período estudiado, estos fueron: Noruega, Reino Unido, Alemania, el Fondo para la Consolidación de la paz, Canadá y Suecia (si bien se logra vincular otros doce donantes, estos tuvieron un peso mínimo dentro de los montos totales). A su vez, no solo se limitaron a otorgar los recursos, sino que desempeñaron actividades en los niveles de Dirección Técnica, principalmente en lo que refiere a la revisión, aprobación y evaluación de proyectos que fueron financiados.

Para Ripoll y Ghotme (2015), la arbitrariedad debido a la búsqueda de reconocimiento y la concentración en la dirección de la ayuda, “tanto en actores donantes como receptores, reduce las posibilidades de muchos Estados urgidos de ella, lo que provoca que haya zonas deprimidas a las que no les llega suficientemente, a pesar de la necesidad imperiosa por recibirla” (p. 62). Siguiendo su análisis, se generan desigualdades distributivas en la asignación de las donaciones, las cuales son susceptibles a intereses que pueden ocasionar que, quienes las reciben, se enfrenten a altos flujos de recursos, seguidos de contracciones que dificultan que los actores locales emprendan procesos de largo plazo.

Lo anterior se ve reflejado en los recursos obtenidos vía Asistencia Oficial al Desarrollo que, si bien en los países afectados por conflictos han aumentado, alcanzando más del 31% en 2018 y 2019, la proporción de esa Ayuda que se centra en la consolidación de la paz ha disminuido del 19,9% en 2012 al 13,5% en 2019 (Fondo para la Consolidación de la Paz [FCP], 2021, p. 4). En consecuencia, la consolidación de la paz no se ha convertido en una prioridad para este tipo de donantes, pues optan por otros mecanismos acordes con sus intereses particulares. Esto repercute en la degradación de los objetivos que se proponen a través de instancias como el Fondo Multidonante de Naciones Unidas, puesto socavado por el poder que poseen los donantes sobre el destino que tendrán las mismas.

Al momento de caracterizar las intervenciones gestionadas por el mecanismo, hay que tener en cuenta, como se ha mencionado, que atravesó una fase de afianzamiento y otra de consolidación. Durante la primera se aprobaron proyectos dirigidos a la sociedad en general que consistieron en una estrategia pedagógica sobre el Acuerdo de Paz. Debido a ello, no puede referirse *strictu sensu* a intervenciones sistemáticas encaminadas a problemáticas territoriales, sino que se correspondieron con un primer momento de engranaje y articulación con el Gobierno Nacional, lo cual estuvo relacionado con las dificultades políticas que enfrentó el Acuerdo en su etapa inicial, pues su refrendación vía plebiscito se frustró y se enfrentaron fuertes debates legislativos para su reglamentación.

Posteriormente, el énfasis se puso en el Plan de Respuesta Rápida del Gobierno Santos, con lo que se buscaba adoptar medidas de urgencia que coadyuvaran al proceso de desmovilización de los excombatientes de las FARC-EP. En función de esto, se incluyeron intervenciones de desminado de las zonas donde gravitaba la guerrilla, mantenimiento y construcción de vías terciarias que facilitarían la movilización desde y hacia las zonas donde realizarían su tránsito a la vida civil, entre otras (Presidencia de la República de Colombia [PRC], 2016, p. 1). Por ende, consistió en un alistamiento inicial para la implementación, a fin de garantizar que el grupo en transición contase con garantías mínimas durante el proceso.

El área de comunicación por su parte perdió la importancia que manifestó en los meses precedentes. En su lugar, las intervenciones se plantearon en torno a la intervención social y el trabajo con las comunidades, es decir, las áreas de estabilización y víctimas recuperaron su rol estratégico para el mecanismo, esto se debió al nuevo contexto que se presentó respecto

al Acuerdo de Paz, pues, al estar impulsado por el Gobierno Santos, adquirió el marco normativo necesario para su implementación. En este período las agencias de Naciones Unidas se convierten en los principales socios para las intervenciones, tanto como ejecutores de los proyectos como contrapartes, lo que reflejó una articulación progresiva.

El mecanismo adquirió mayor madurez en su forma de operación, por un lado, en todo lo que tenía que ver con la reparación de las víctimas y el proceso de desmovilización de los combatientes; por otro, en lo que respecta al fomento dentro de la institucionalidad gubernamental de los espacios necesarios para que el Acuerdo fuera implementado. Fue así como, con la reglamentación de los PDET como herramienta prioritaria para el Gobierno Nacional, se encontró el asidero que permitió adoptar una metodología de identificación de los territorios críticos objeto de ayuda, por lo que se apostó "por proyectos en municipios afectados por el conflicto y que presentan condiciones de pobreza, en particular los municipios PDET donde una de cada tres personas es víctima" (FMNU, 2018b, p. 8).

A partir de entonces, la operación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas se llega a articular principalmente con los PDET. Estas herramientas de planificación se propusieron como ventanas para considerar las demandas de las comunidades afectadas, por lo que consistieron en un conjunto de diálogos comunitarios que tuvieron el acompañamiento de la cooperación internacional, lo que dio como resultado a los PATR (Planes de Acción para la Transformación Regional), guías de acción que presentaron ocho pilares prioritarios:

Tabla 1. Pilares prioritarios de los PDET plasmados en la formulación de los PATR

<i>Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo</i>	<i>Infraestructura y adecuación de tierras</i>	<i>Salud rural</i>	<i>Educación rural y primera infancia rural</i>
<i>Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural</i>	<i>Reactivación económica y producción agropecuaria</i>	<i>Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación</i>	<i>Reconciliación, convivencia y construcción de paz</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible sobre los PATR.

Cada uno de estos pilares contó con iniciativas construidas en diálogo con las comunidades de cada una de las subregiones PDET (llamados diálogos colectivos), lo que dio como resultado guías de implementación para los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales interesados. Como se observa, se plantea una agenda predominantemente rural que condensa ámbitos clave para atender las condiciones de marginalización de las comunidades afectadas, resaltando el papel que tiene la tierra como eje articulador en cuatro de los ocho pilares. Frente a esto se propone, en términos generales, un reordenamiento de la propiedad rural y una potencialización de la producción agrícola.

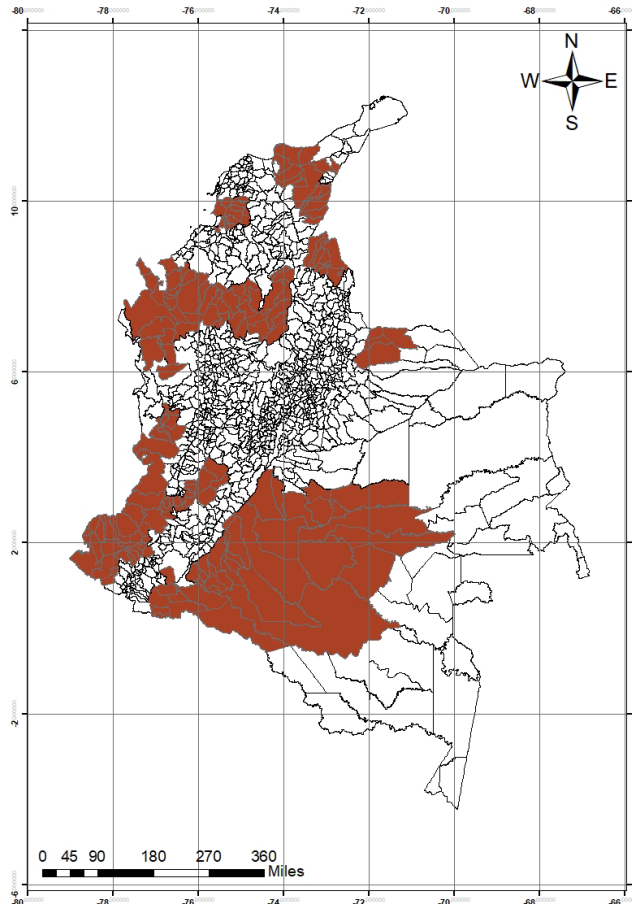
Por su parte, a través del proyecto "Capacidades locales para la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET", participaron el Fondo Multidonante de Naciones Unidas (financiador), el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y la ART (Agencia para la Renovación del Territorio) en la formulación de los PATR. Como meta inicial se planteó alcanzar un 90% de Grupos Motor informados e in-

volucrados en el proceso de formulación de los PDET, de los cuales se alcanzó un 88,2%, así como se acompañó la realización de 96 encuentros locales con los diferentes actores (Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2021, pp. 16-17). Por tanto, se logró que hubiera una fuerte articulación en los diálogos colectivos con el fin de garantizar la participación comunitaria.

Es una expresión manifiesta de este cambio hacia una perspectiva asociada con los objetivos de los PDET que el área de estabilización obtuviera la importancia no obtenida en años anteriores, acaparando \$29.000.000 USD en 38 proyectos, mientras que, por el contrario, el área de comunicación contó con apenas \$2.000.000 USD y tres proyectos (FMNU, 2018b). Aunque el propósito no es describir las características de cada uno de estos, para el año siguiente se destacaron el Programa de Construcción de Confianza y Paz Territorial en clave PDET para Chocó, Meta y Guaviare (que incluyó siete municipios y fue ejecutado de forma interagencial) y el proyecto Manos a la Obra para la Paz en su segunda fase (FMNU, 2019).

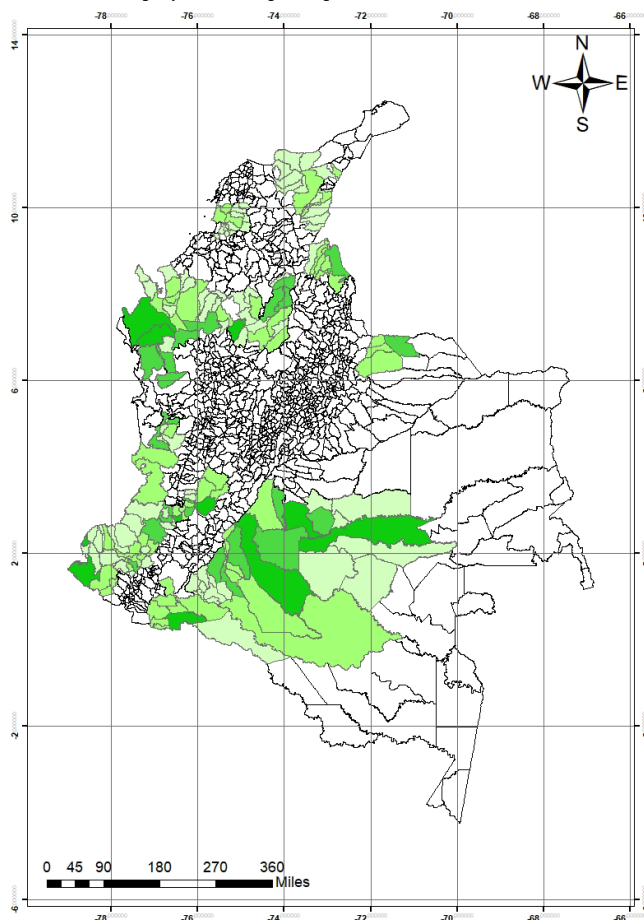
A continuación, se muestran dos mapas que resumen cómo direccionó los recursos el Fondo Multidonante de Naciones Unidas a los municipios PDET en el período 2016-2022.

Figura 2. Municipios PDET



Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por el área de Gestión del Conocimiento del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

Figura 3. Distribución de los proyectos con participación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por el área de Gestión del Conocimiento del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

Como se observa, hay una correspondencia entre la figura 2 (municipios PDET) y la figura 3 (proyectos con participación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas), lo que evidencia que en mayor o menor grado se cubrió la propuesta de acompañar acciones en estos territorios. Asimismo, resaltan los departamentos del Caquetá, Meta, Antioquia y Nariño con municipios que recibieron el mayor número de proyectos, mostrando que su forma de operación, lejos de ser homogénea, manifestó desigualdades territoriales. Cabe recalcar que el mecanismo de cooperación se limita a operar como financiador, por lo que los proyectos variaron tanto en los problemas que abordan como en los socios ejecutores a nivel local.

Aunque este panorama expresa que se lograron articular exitosamente acciones en los territorios PDET, esto no significa que sean relevantes para la atención de las problemáticas objeto de los PATR. Paradójicamente, a la par de su implementación el Gobierno Nacional, promovió un desfinanciamiento de programas surgidos a partir del Acuerdo de Paz, tales como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), de lo que “es diciente que en 2019 no se hayan reportado nuevas vinculaciones al PNIS, lo cual significa que

las 99.097 familias fueron inscritas, casi en su totalidad, durante el gobierno Santos, entre 2016 y 2018” (Bulla y Henao-Izquierdo, 2021).

Lo anterior se vio reforzado por el funcionamiento de la política de Paz con Legalidad, instrumento político que, “contrastado con el contenido del Acuerdo de paz, se caracteriza por una grosera simplificación que quiebra el principio de integralidad y lo reinterpreta para ajustarlo a los propósitos más generales del Gobierno y a su particular visión” (Estrada, 2019, p. 55). De este modo vino a propiciarse una institucionalidad paralela a la dispuesta para la implementación de los PDET, que se expresó en las denominadas Hojas de Ruta, con las cuales, más que complementar, se trató de reemplazar los objetivos buscados con los PATR. Esto impactó, por ejemplo, en el ámbito de estabilización, donde únicamente dos intervenciones se centraron en la producción agrícola y la sustitución de cultivos ilícitos. Una de ellas tuvo como meta mejorar la infraestructura y el desarrollo productivo en áreas rurales, mientras que la otra contempló un plan de respuesta diseñado para brindar respaldo a las familias que se dedican al cultivo de coca y que formaban parte del PNIS. Indudablemente, la causa detrás de la ausencia de un mayor número de proyectos con enfoque estratégico de intervención hacia problemáticas críticas en los territorios, como los cultivos ilícitos, estuvo relacionada con la orientación política del Gobierno Nacional, ya que se redujeron los posibles impactos de los PDET en la configuración de procesos de transformación territorial. Dicho panorama también ocasionó que el mecanismo se propusiera contribuir a la implementación desde otras aristas que sí fueron impulsadas por el Gobierno Nacional. Expresión de ello es que el 24% de las obras PDET —327 obras de las 1.350 obras finalizadas con recursos del OCADPAZ— tuvieran como contraparte al Fondo Multidonante de Naciones Unidas (FMNU, 2020, p. 24). Este tipo de obras se caracterizaron por consistir en pequeños proyectos de infraestructura comunitaria y mejoramiento vial, por lo que, a diferencia de las demandas de transformación territorial, su alcance fue limitado. Si bien no se puede afirmar que este tipo de intervenciones no generaron un impacto en la consolidación de la paz, es innegable que relevaron a un segundo plano problemáticas como los conflictos por la propiedad de la tierra, los cultivos ilícitos, los derechos de las comunidades, entre otras.

Se plantea que el mecanismo de cooperación afrontó dificultades para abordar de manera efectiva las problemáticas críticas en áreas relacionadas con los PATR. A pesar de la intención inicial del Acuerdo de Paz, y especialmente de los PDET, el proceso de implementación se mostró debilitado, lo que pudo haber tenido un impacto negativo en la ejecución de proyectos enfocados en este tipo de problemáticas, lo cual se ve reflejado, por ejemplo, en el hecho de que el mecanismo de cooperación no financió ninguna intervención encaminada a la promoción de la reforma rural integral, tanto a nivel institucional como desde los procesos locales de titulación y entrega de tierras. Lo anterior representa una de sus falencias fundamentales, pues la tierra ha sido factor históricamente desencadenante del conflicto.

Otras investigaciones que se concentran en experiencias de implementación de acuerdos de paz en países como Mali, Burundi, Somalia, entre otros, se han planteado que la ineficacia de este tipo de mecanismos está asociada a la complejidad de los factores locales (Djiré *et al.*, 2017; Mahiga, 2018; Hegazi, Krampe y Seymour, 2021). Sin embargo, las orientaciones analíticas que se enfocan en cuestionar cómo operan —esto es, cómo estructuran sus lineamientos y objetivos y qué acciones llevan a cabo—. Aunque en los ejemplos anteriores son mucho más reducidas, por lo que este artículo pone de relieve que la interacción entre variables ligadas a la cooperación y las vinculadas al contexto local se intrincan en un sentido que dista de ser unilateral.

Este trabajo constituye un aporte inicial que permite entrever cómo se entretajan ambos fenómenos y cuáles son las posibilidades reales de atender las causas del conflicto. Al respecto,

una de las principales limitaciones del mismo consiste en tratar superficialmente puntos del Acuerdo de Paz como la sustitución de cultivos ilícitos y la reparación a las víctimas, lo que también fue un medio de articulación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas. Asimismo, resulta necesario ampliar el diafragma de observación de investigaciones subsecuentes hacia cómo se interrelacionan las intervenciones con la implementación de estos puntos en un contexto de conflicto armado.

Conclusión

Como se ha visto, el funcionamiento del Fondo Multidonante de Naciones Unidas enfrentó dificultades asociadas a la ausencia de un instrumento estable de financiación, lo cual repercutió en una dinámica de fluctuaciones significativas a lo largo del tiempo con una clara tendencia al declive en el monto total de los recursos. El mecanismo operó a través de ámbitos estratégicos de intervención en dos fases: inicialmente con acciones orientadas a una estrategia pedagógica y, posteriormente, vinculándose con los PDET como herramientas prioritarias para direccionar los recursos hacia territorios afectados. Si bien el mecanismo es exitoso al acompañar acciones en estos territorios, se enfrentaron a limitaciones en lo referente a la atención de problemáticas críticas que dieron sentido a la proposición de los PATR.

Por lo tanto, esto pone de relieve que el mecanismo de cooperación requiere de marcos institucionales propios orientados a cuestiones como el acceso y la formalización de la tierra, la productividad agrícola y el fortalecimiento de las capacidades para transitar hacia economías legales. En este sentido, es necesaria una revaloración de los PDET para proponerlos como partes integrales de operación más allá de la referencia territorial de los proyectos financiados; y es precisamente aquí donde se encuentra el meollo que puede desencadenar en un redireccionamiento de la respuesta del mecanismo hacia una estrategia sistemática de pacificación desde las zonas directamente afectadas por el conflicto armado.

Referencias

- Álvarez, D., Mendoza, A., Idrobo, J. y Pinzón, J. (2021). Enfoque territorial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en Colombia y su papel en la sostenibilidad social. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 3(6), pp. 147-168. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8696974>
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), pp. 226-254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Barrios, V. (2017). *La cooperación internacional en el marco del conflicto y el posconflicto en Colombia*. [Tesis de Maestría, Universidad de San Buenaventura-Universidad de Pavia]. Repositorio Universidad de San Buenaventura <https://shorturl.at/cjoqx>
- Boutros-Ghali, B. (1992). *Un programa de paz*. Asamblea General de Naciones Unidas.
- Boutros-Ghali, B. (1994). *Un programa de desarrollo*. Asamblea General de Naciones Unidas.
- Bulla y Henao-Izquierdo, (2021). La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque. *Revista Cien Días Vistos por Cinep*. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>

- Centro Nacional de Consultoría. (2021). *Informe final de Resultados. Evaluación final del proyecto que permita identificar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones y los productos esperados del Proyecto Capacidades Locales PDET, según lo establecido en su marco de resultados*. <https://shorturl.at/chtJZ>
- Djiré, M., Sow, D., Gakou, K. y Camara B. (2017). *Assessing the EU's conflict prevention and Peacebuilding interventions in Mali*. <https://shorturl.at/aszKW>
- Estrada, J. (2019). Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. En J. Estrada (coord.), *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora* (1 ed., pp. 23-60). CLACSO, Gentes del Común y CEPDIPO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rknq>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2018a). Términos de Referencia Fase II del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. [Archivo PDF]
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2018b). *Informe Anual 2018*. <https://www.fondoonu-col.org/publicaciones>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2019). *Informe Anual 2019*. <https://www.fondoonu-col.org/publicaciones>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2020). *Informe Anual 2020*. <https://www.fondoonu-col.org/publicaciones>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2023). Portal de socios. <https://mptf.undp.org/fund/4co00>
- Fondo para la consolidación de la Paz. (2021). Financing for peacebuilding: A primer. <https://shorturl.at/DFVY9>
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika Gogoratuz.
- Hegazi, F., Krampe, F. y Seymour, E. (2021). *Climate-related Security Risks and Peacebuilding in Mali*. Stockholm International Peace Research Institute.
- Jiménez, L., Vera, C. y Gamboa, R. (2019). Gestión de paz con alianza de cooperación internacional para la región del Catatumbo. *Revista de Ciencias Sociales*, 25, pp. 187-207. <https://www.redalyc.org/journal/280/28065583012/movil/>
- Keohane, R. (1988). International institutions: Two approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396. <https://doi.org/10.2307/2600589>
- Lara, M. (2022). *Análisis del papel de la cooperación internacional en la reincorporación económica y social de los firmantes del Acuerdo Final de Paz*. [Tesis de Máster, Universitat Jaume]. Repositori Universitat Jaume <https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/199311>
- Mahiga, A. (2018). The Practice of Peacemaking and Peacebuilding in Somalia. En T., Karbo y K., Virk (Eds.), *The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa* (1 ed., pp. 355-375). https://doi.org/10.1007/978-3-319-62202-6_20
- Paulo, S. (2013). International Cooperation and Development. A Conceptual Overview. *Bonn*, pp. 1-31. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2430206

- Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Plan de Respuesta Rápida*. [Archivo PDF].
- Presta, D. (2020). La presencia de las Naciones Unidas en Colombia. La cooperación al desarrollo y la preocupación por los Derechos Humanos. *Revista Anuario Español de Derecho Internacional*, 38, pp. 245-288. [10.15581/010.36.245-288](https://doi.org/10.15581/010.36.245-288)
- Quintero, S. (2020). *La cooperación internacional e intervención en escenarios de posconflicto*. ESMIC Sello Editorial.
- Ripoll, A. y Ghotme, R. (2015). La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o de atraso. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 15(1), pp. 54-63. <https://www.redalyc.org/pdf/1270/127033012005.pdf>
- Rodríguez, M. (2022). *Aportes de la cooperación internacional sobre la construcción de paz en el posacuerdo: una revisión desde el Caribe colombiano en el periodo 2017-2020*. [Tesis de Maestría, Universidad del Norte]. Repositorio Universidad del Norte <https://manglar.uninorte.edu.co/handle/10584/11341>
- Scharbatke-Church, C., Campbell, S., Doehrn J., Thomas, P. y Woodrow, P. (2010). *PeaceNexus Foundation. Catalytic Programming and the Peacebuilding Fund. A Concept Note for the UNPBF*. Advisory Group. <https://shorturl.at/cwHZ2>