

¿QUÉ SIGNIFICAN LOS LABORATORIOS DE PAZ PARA LA UNIÓN EUROPEA?*

WHAT DO THE PEACE WORKSHOPS MEAN FOR THE EUROPEAN UNION?

Dorly Castañeda

recibido 16/01/09, aprobado 15/04/09

Resumen

Los Laboratorios de Paz son programas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE) en zonas de conflicto en Colombia. Analizados desde las Relaciones Internacionales, los Laboratorios son un instrumento de la naciente política exterior común europea. Las acciones de cooperación en Colombia, país en zona de influencia estadounidense, se inscriben en un proceso de definición del perfil de la UE como actor internacional. El artículo presenta los Laboratorios de Paz en Colombia para luego explicar qué tipo de donante es la UE y el proceso de construcción de su política de cooperación. Se concluye que los Laboratorios son una propuesta de *peacebuilding* europea que le permite diferenciarse de Estados Unidos y crearse un espacio en la escena internacional como actor de paz. Sin embargo, la propuesta europea revela las dificultades de la construcción de un actor internacional. En efecto, los Estados miembros y las instituciones comunes reaccionan de forma diferente a los cambios en el contexto internacional, las relaciones trasatlánticas y las políticas del gobierno colombiano.

Palabras clave: Laboratorios de Paz, cooperación al desarrollo, Unión Europea, construcción de paz.

Abstract

The Peace Workshops are programs for development cooperation undertaken by the European Union in Colombian conflict zones. Analyzed from the Foreign Relations perspective, the workshops are a tool of the nascent common European foreign policy. The cooperation initiatives in Colombia, a country in the American sphere of influence, are inscribed in a profile-defining process of the EU as an international actor. The article presents the Peace Workshops in Colombia to then explain what type of donor the EU tends to be, and the building process of its cooperation policy. The conclusion is reached that the Workshops are a European *peacebuilding* proposal that allows it to differentiate itself from the United States, as well as create for itself a place on the international stage as an actor for peace. However, the European proposal shines a light on the difficulties of establishing an international presence. Indeed, the Member States and the common institutions react in different ways to the changes that occur in the international context, transatlantic relations and the policies of the Colombian government.

Keywords: peace workshops, development cooperation, European Union, peacebuilding.

Introducción

Los Laboratorios de Paz son los programas más importantes de la coope-

ración bilateral de la Unión Europea con Colombia. La cooperación europea con el país empieza en los años 80. Al principio es de solamente 28.5

* Este artículo es parte de la investigación doctoral en Relaciones Internacionales sobre los Laboratorios de Paz en Colombia como propuesta de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea. El doctorado se lleva a cabo en Sciences Po Paris bajo la dirección del Profesor Guillaume Devin. El autor desea agradecer los valiosos comentarios hechos por funcionarios de la UE y del gobierno colombiano, investigadores y consultores.

1 Actualmente hay un portafolio de 194 millones de euros en 79 proyectos según la Delegación de la Comisión Europea en Colombia.

millones de ECU para el periodo 1984–1989, aumenta un poco en los 90 para ser la segunda en importancia en el país en la actual década¹. La Comunidad Europea establecía como objetivos la lucha contra las drogas, la defensa de Derechos Humanos (DH) y la protección de la biodiversidad. Hoy en día el objetivo es apoyar la búsqueda de una paz duradera en el país. En efecto, desde finales de los años 90, la Comunidad Internacional decide apoyar el esfuerzo colombiano de establecer la paz. En ese momento la Unión Europea (UE) se encuentra en el proceso de adquirir su propio perfil en las relaciones internacionales, aumentando su presencia en el país, en el continente y en el mundo.

¿Qué significan los Laboratorios de Paz en este proceso de construcción de la UE como actor internacional? Si analizamos los Laboratorios como un instrumento de la naciente política exterior común, vemos que las acciones europeas en Colombia se inscriben en un proceso de definición de un perfil de actor europeo único, diferenciable de sus miembros y con características de potencia civil², defensor de Derechos Humanos (DH) y la paz en el mundo.

En una primera parte presentamos los Laboratorios de Paz en Colombia como programas de cooperación al desarrollo, las regiones que cubren, sus objetivos y el peso en la ayuda para Colombia. Luego, se explica qué tipo de donante es la UE y cómo ha construido su política de cooperación para, finalmente, preguntarnos qué significan

los Laboratorios de Paz en ese proceso europeo de construcción de un actor internacional en el mundo de la cooperación al desarrollo.

1 Presentación de los Laboratorios de Paz

La Comisión Europea define los Laboratorios de Paz como la principal herramienta de su Cooperación Técnica y Financiera en el país. El programa Laboratorios de Paz busca apoyar los movimientos de participación ciudadana a favor de la paz en seis regiones del país. La idea es propiciar las condiciones de laboratorios sociales para el diálogo y la convivencia, mecanismos pacíficos de resistencia y protección de la población civil frente al conflicto armado. Los procesos del Laboratorio intentan desactivar las causas detonantes del conflicto y propiciar un desarrollo socio-económico sostenible (Colombia Country Strategy Paper [CSP] 2002–2006). A continuación se describen las zonas de los programas, los montos para cada uno, sus objetivos y su peso económico.

a. Descripción de los Laboratorios de Paz

La donación de la Unión Europea es de USD 116 millones (EUR 92 millones) para tres Laboratorios (ver Cuadro 1). Para realizarlos, exige ciertas condiciones como el apoyo del gobierno, apoyo financiero y político de instituciones locales, no obstaculización de parte de los grupos armados y no fumigación de cultivos ilícitos.

2 El concepto de “civilian power” es desarrollado por H. Maull para el caso de Alemania y Japón, F. Duchene, H. Bull, C. Hill para el caso Europeo. En este artículo lo usamos en su forma general: el poder que puede ejercer un actor internacional sin emplear la fuerza militar, respetando el multilateralismo, las normas internacionales, privilegiando la cooperación. Se aproxima a la definición del “soft power” de J. Nye.

Cuadro 1. Presupuesto, fechas de ejecución y localización de los Laboratorios de Paz

Laboratorio de Paz	Presupuesto de parte de la UE	Presupuesto de contrapartida nacional	Fechas de Ejecución		Regiones	Cantidad de municipios
			Fase I	Fase II		
I	EUR 42,2 millones	EUR 7.4 millones	2002-2005	2005-2009	Magdalena Medio	30
II	EUR 33 millones	EUR 8,4 millones	2003-2008	2008-2009	Oriente antioqueño, Norte de Santander, Macizo y Alto Patía	62
III	EUR 24,2 millones	EUR 6,05 millones	2006-2010		Montes de María, meta	33

Estos programas de cooperación de la UE a Colombia buscan apoyar las iniciativas civiles por la paz que ya están en marcha. Pretenden ubicar sus recursos en procesos que ya tienen una historia, “es un enfoque en proyectos integrales que sean la expresión de procesos sociales participativos, donde la reapropiación de los DH sea la base para la reconstrucción del tejido social y la recuperación de un sentido de ciudadanía que contribuye a garantizar la paz duradera” (Plan Operativo Global Laboratorio de Paz II 6). La UE hace una interpretación del conflicto reconociendo tres causas principales:

- Causas institucionales: altos niveles de violencia, marginalidad y pobreza acelerados por la presencia de grupos armados y su financiación a partir de los cultivos ilícitos; ausencia de instituciones y de políticas de Estado.

- Causas sociales: falta de solidaridad y cohesión social, inequidad social y distribución desigual de los activos.
- Causas económicas: falta de alternativas económicas viables.

El Conpes 3395 enmarca esta acción definiendo como objetivo de largo plazo la paz y el desarrollo económico regional. Como objetivos específicos establece: apoyo a DH y promoción de una vida digna, construir zonas de convivencia pacífica mediante fortalecimiento institucional local y actores civiles que promuevan la paz, e impulsar el desarrollo económico y social incluyendo en lo posible el Desarrollo Alternativo.

Los objetivos y estrategias del Laboratorio I evolucionaron para el II y para el III evidenciando procesos de aprendizaje que veremos en detalle más adelante (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Objetivos generales y ejes estratégicos de los Laboratorios de Paz

Laboratorio	Objetivos	Ejes estratégicos definidos en los Plan Operativo Global	
		Fase I	Fase II
I	Establecer, en el Magdalena Medio, un “Laboratorio de Paz” que, a través de la defensa de los derechos humanos básicos de todos los habitantes y el impulso del desarrollo humano sostenible, contribuya significativamente a la convivencia ciudadana, fortalezca el diálogo de paz y muestre caminos eficaces y viables en la superación del conflicto, que puedan aplicarse en otras regiones de Colombia.	Cultura de paz y derechos integrales	Escenarios de paz, concertación y DH
		Actividades productivas	Procesos sociales, culturales y gobernabilidad
		Infraestructuras sociales	Procesos productivos ambientales para la equidad y el desarrollo sostenible
		Fortalecimiento institucional	
II	Establecer y consolidar en las tres regiones del país espacios y procesos territoriales, institucionales, sociales, económicos y culturales, priorizados y sostenibles, resultando en un menor nivel de conflicto y violencia, así como de vulnerabilidad de la población.	Implementación de una cultura de paz basada en el fortalecimiento del diálogo de paz, el respeto de los derechos humanos y una vida digna;	
		Gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y participación ciudadana;	
		Un desarrollo socio-económico sostenible que mejora las condiciones de vida de la población objeto en armonía con el medio ambiente.	
		Transversales: toma de conciencia sobre raíces del conflicto, formación y educación humana, intercambio de conocimientos y experiencias.	
III	Establecer y consolidar iniciativas políticas de paz y desarrollo equitativo en el país en concertación entre la Sociedad Civil y el Gobierno de Colombia, en función de espacios y procesos territoriales, institucionales, sociales, económicos y culturales, priorizados y sostenibles, que contribuyan a generar insumos para la construcción de política pública, cuyo resultado sea un menor nivel de conflicto y violencia.	Paz, derechos humanos y vida digna	
		Gobernabilidad participativa	
		Desarrollo integral sostenible	
		Grupos étnicos	
		Mujeres, jóvenes y otras iniciativas de paz	
		Políticas públicas de Desarrollo y Paz dirigidas a las causas de la violencia y la violación de DD. HH.	

Los Laboratorios han causado bastante discusión dentro del gobierno nacional y relaciones activas entre Colombia y la UE. Sin embargo, su peso económico no es realmente significativo.

b. El valor de la cooperación europea en Colombia es político

El total de la ayuda Europea al mundo es de USD 10.245 millones, se concentra en Europa del Este y Asia Central, África subsahariana y Oriente medio. América Latina no es una región prioritaria, recibe USD 649 millones³, es decir 6,3% del total (HTSPE sin fecha).

La UE ha dado EUR 800 millones en seis años al total de la región andina, convirtiéndose en el donante más importante. Colombia y Bolivia reciben una buena parte de esta ayuda. La Región Andina como tal recibe EUR 30 millones de euros para fortalecimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y se beneficia de programas como Alis, becas Alban, apoyo a inversiones y comercio Alinvest.

Como vemos, el dinero donado en los Laboratorios no es muy significativo en el presupuesto europeo de cooperación. Para la región andina sí lo es, pero no comparado con otros países beneficiarios como Nicaragua, Honduras y Guatemala que reciben 5, 3, y 2 veces más que Colombia. Sin embargo, al ser Colombia un país de renta media, recibe demasiado dinero

pues los Objetivos del Milenio priorizan otras zonas del continente. Luego, la razón por la que se recibe este dinero es la presencia de un conflicto armado y la intención europea de participar en la búsqueda de la paz.

En Bruselas para la oficina de Cooperación EuropeAid y la Delegación de Relaciones Externas de la Comisión de la UE (Relex)⁴, los Laboratorios de Paz son una actividad ejemplar de la UE como donante en países en conflicto, un ejemplo de desarrollo alternativo, de apoyo a la sociedad civil, de defensa de los DH. Cuando se miran las publicaciones de “Europa en el mundo” el caso colombiano aparece al lado de los Balcanes, Irak, Georgia, Afganistán y el Medio Oriente. La acción de la UE en cada caso ha sido diferente, concentrándose en el establecimiento de condiciones para un proceso de paz en Balcanes, apoyando la reconstrucción y un funcionamiento básico del Estado en Afganistán, prestando ayuda humanitaria y financiando las infraestructuras en Palestina.

De parte de la recepción de la ayuda en Colombia es importante destacar que la cooperación Europea en Colombia es la segunda en importancia después de la cooperación de Estados Unidos. Pero ¿qué significan los recursos de cooperación para Colombia en términos de inversión? No mucho, 0,2% del PIB, 1% de la inversión;⁵ estamos frente a un país de ingreso medio que en principio no necesita apoyo

3 Según estadísticas DAC para el 2004.

4 Organismos encargados de la Cooperación para la zona andina.

5 A partir de los datos publicados por Acción Social para el año 2004 en el que se recibió el máximo de ayuda en forma de donaciones y prestamos, considerando el total de bilateral y multilateral. Estos datos pueden consultarse en http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp.

internacional para cumplir con sus obligaciones frente a la población. No es el caso de un país dependiente de la ayuda internacional para el desarrollo ni destruido por el conflicto armado al punto de no contar con estructuras de Estado sólidas. Según el Banco Mundial, Colombia tiene un nivel de dependencia inferior a los países de Ingreso Medio, por ejemplo, la ayuda per cápita en Colombia es de USD 11 para el 2007 mientras que para el promedio de países de ingreso medio es de USD 15.

El valor de la cooperación para Colombia es puramente político: crea y fortalece lazos con los países desarrollados interesados en encontrar soluciones al conflicto armado colombiano. Igualmente, para la UE estar en Colombia es una decisión política de hacer presencia, apoyar la paz y la estabilidad de la región. La UE se presenta como un actor internacional con exigencias y formas de acción características.

2. La UE: un donante en construcción

La UE es un objeto extraño en la escena internacional. Un poco más que un organismo multilateral, menos que un país. Sin embargo, en ciertos aspectos es claramente un actor internacional, por ejemplo es innegable su fuerza y presencia como actor económico, compitiendo de frente con USA. Ahora bien, en los aspectos políticos aún no se tiene una cabeza y las decisiones están claramente en manos de los Estados miembros que a pesar de los tratados siguen prefiriendo actuar de manera independiente. ¿Qué papel juega la cooperación al desarrollo para este actor sui generis?

a. La cooperación al desarrollo: entre el idealismo y el realismo

En la literatura de Relaciones Internacionales, ha existido el debate de que significa la ayuda para el desarrollo desde el momento en que se hizo visible, es decir, después de la Segunda Guerra Mundial. Durante la Guerra Fría predominó la perspectiva realista de Morgenthau (1962) para quien la Ayuda Oficial para el desarrollo (AOD) es un arma original en la política exterior de las potencias para defender los intereses nacionales (acceso a recursos naturales, control de amenazas, apertura de mercados, etc.). Esta lectura de la cooperación para el desarrollo fue defendida también desde la teoría de la dependencia y el neomarxismo, al ver en la ayuda una nueva forma de dominio y neocolonización. Paralela a esta visión está la idealista que interpreta la ayuda como “solidaridad” internacional, un gesto que sobrepasa la anarquía del sistema. Desde una perspectiva de sistema internacional interdependiente, como la de Mitrany (1975), la ayuda para el desarrollo es una forma de redistribución de la riqueza entre países ricos y pobres, más aún cuando existen grupos en las sociedades democráticas de los países ricos que presionan para que el Estado realice el gesto. En la Escuela del “*human internationalism*” de Lumsdaine (1993) se defiende la perspectiva de un “interés humano” que lleva a los países a interesarse por el bienestar de otros ciudadanos.

Para analizar la cooperación europea al desarrollo es útil tener en cuenta las dos tendencias. Partimos del postulado de que la cooperación se considera un instrumento de la política exterior de los Estados, y más espe-

cialmente de los Estados ricos. Dar es una forma de entrar en el club de los donantes y de participar en el debate monopolizado por Occidente, debate que después de la caída del muro, vehicula valores y “buenas prácticas”.

Luego, si la cooperación es parte de la política exterior de un Estado, ¿qué quiere decir la cooperación de la UE? ¿De qué política exterior estamos hablando? La respuesta no es para nada fácil. Si consideramos la política exterior como las acciones y relaciones con otros actores internacionales para promover valores e intereses domésticos principalmente políticos, la política exterior europea es en algunos casos inexistente o demasiado frágil. La división frente a la guerra en Irak y la imposibilidad de hacer valer un tratado constitucional a través de los referendos en los países miembros demuestra las dificultades de crear una política exterior común. Los pocos pasos reflejados en los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza están aún por desarrollarse.

Para los realistas no es posible hablar de una política exterior de la UE porque la política exterior tiene que venir de un Estado, una unidad clara, y contar con un ejército. Para los intergubernamentalistas, la política exterior tiene demasiados límites porque quienes deciden son los Estados miembros y sólo se logra actuar en aquellos temas en los que sus intereses coinciden o pueden coincidir a través de negociaciones internas (Gordon 1997). Luego los interdependistas y neofuncionalistas como Ginsberg argumentan que actuar juntos es más viable que por separado, sobre todo en el control de amenazas a través de instrumentos “civiles”. Los

constructivistas como Wendt consideran que la UE está construyendo un interés y una identidad europea que poco a poco lleva a una manera de actuar común. También se considera que la política exterior de la UE es en parte el resultado de presiones externas (Hill y Smith 2005) y de presiones internas de las sociedades de cada país miembro que afectan las decisiones de los Estados y a la vez son afectadas por las negociaciones internacionales (Moravcsik 1993). Para los idealistas los valores que promueve la UE son relaciones domesticadas entre un grupo de países democráticos, las reglas aceptables por todos son aquellas cercanas a la defensa de bienes y valores “globales”.

En realidad, cada pilar en la UE toma decisiones de política exterior de diferentes maneras. Para Karen Smith (2003) la UE si tiene una política exterior común visible. Esta consiste en la búsqueda de cinco objetivos que pretenden cambiar el medio en el que actúa la UE y no en la defensa directa de intereses. Los objetivos son: reforzar la cooperación e integración regionales, promover DH, promocionar democracia, prevenir el conflicto armado y luchar contra el crimen organizado. Para conseguir estos objetivos la UE cuenta con instrumentos económicos y políticos, como la ayuda para el desarrollo, comunicados, acuerdos, y condicionalidades.

b ¿Qué tipo de donante es la UE?

En lo que corresponde a la cooperación al desarrollo, la UE es un actor que se precia de ser el mayor donante mundial al incluir en sus estadísticas la ayuda proveniente de los paí-

ses miembros y la común⁶. Al considerar únicamente la ayuda común, la UE es un actor identificable e importante, que cuenta con una organización clara en la decisión y ejecución de la ayuda. En efecto, los receptores de la ayuda y los otros donantes tratan a la UE como un actor individual capaz de comprometerse. Así pues, la UE no se ve como un actor multilateral como Naciones Unidas o el Banco Mundial, con múltiples departamentos y donde los países receptores son miembros. La UE es vista como un donante en el mismo nivel de un país que realiza tratados bilaterales de asistencia y cooperación. Ése es el caso de la UE en Colombia.

Sin embargo, en la década pasada la CE no tenía este perfil de donante. Su políticas e instrumentos de cooperación se han ido construyendo junto con la Unión de sus Estados miembros. La política de cooperación de la UE ha ido de la mano con las ampliaciones vividas por la región, los cambios de paradigmas del desarrollo y las crisis e intervenciones en conflictos armados.

***c. La política de cooperación
es permeada por las extensiones
de la UE y los paradigmas de AOD***

Desde sus inicios la UE ha ayudado a los países en desarrollo que son prioridad de sus miembros. Inicialmente la cooperación se dirigía a las colonias y territorios de ultramar; en principio eran los franceses, luego los ingleses y al final se formó el grupo de los países ACP. Europa central y del Este, han sido zonas estratégicas desde la caída del muro y la región mediterrá-

nea desde el 95. A medida que las fronteras se ensanchan con las adhesiones de países a la Unión Europea, se crean nuevos vecinos y nuevas demandas de cooperación. América Latina aparece en escena cuando España y Portugal integran la Comunidad Europea en 1986. Aunque en realidad, Europa se interesa en América Latina a partir de la intervención por la paz en América Central. En todo caso, al final de los años noventa la CE tenía algún tipo de acuerdo con todos los países latinos, excepto Cuba, y había aumentado su ayuda para el desarrollo contrario a la tendencia mundial (Smith 2002, 212).

Hoy en día, los temas latinoamericanos son liderados por España y Portugal desde el Parlamento, la Comisión y el Consejo, gozando la Comisión de bastante capacidad de iniciativa en la definición de políticas y en su ejecución.

Por otra parte, es visible la participación de la UE en la “comunidad epistémica” de la cooperación al desarrollo, es decir, en las redes de expertos que discuten del tema. La cooperación europea fue incluyendo más y más temas en sus objetivos de acción internacional que cubren desde lo humanitario hasta el desarrollo, la seguridad, la paz y la estabilidad.

Esta ampliación de regiones con las que se coopera y de temas en los que se trabaja mostró sus límites con la crisis de 1998–2000 de la Comisión Santer. Los cambios en las políticas europeas no fueron seguidos por cambios consecuentes en las estructuras de la Comisión consideradas “kafkianas” y dependientes de un individuo, Santer (Bue 2007). El resultado

6 Cuando se habla de la cooperación europea siempre se presenta ambigüedad. En este trabajo la cooperación europea es la proveniente de la Comisión Europea y los fondos comunes que se crean con destino a la ayuda para el desarrollo.

fue una cooperación lenta, burocrática e incapaz de cumplir sus objetivos. El presidente de la Comisión Romano Prodi y el de la Delegación de Relaciones Exteriores Christopher Patten aprovecharon la crisis y en el 2000 llevaron a cabo una gran reforma enfocando la cooperación en el Asia y los países pobres; América Latina queda relegada aunque los montos de ayuda no disminuyeron.

Para Charlotte Bue (2007), desde ese momento podemos hablar de una UE con una política coherente de desarrollo, un verdadero donante con una estructura clara, instrumentos y objetivos. Lancaster (2007) afirma que la reforma ha permitido que las delegaciones de la Comisión mantengan el tema de la cooperación más independiente de la diplomacia de los Estados miembros, menos vulnerable a los cambios políticos, aunque sigue existiendo una “infra-diplomacia”. La cooperación europea ha logrado madurez en esta última década con la creación en 2005 del Consenso Europeo para el Desarrollo.

d. La UE aprende de las crisis e intervenciones en países en conflicto

Según Petiteville (2006), la cooperación es uno de los instrumentos que la UE ha desarrollado mejor para tener un efecto en la escena internacional. La participación en los países en conflicto y las relaciones con USA en diferentes escenarios han determinado la manera de actuar de la UE.

El papel jugado por la Comunidad Europea en Centro América, liderados por Francia, Alemania y la Comisión, fue determinante en las negociaciones pues ofreció una alternativa a la posición militar de los Estados Unidos que bloqueaba las iniciativas regionales (Stechow 1990).

Igualmente la crisis yugoslava afectó la dinámica del tratado de Maastricht en 1992. Mientras la antigua República Soviética estaba en guerra, los países miembros de la CE firmaban el tratado para dar mayor legitimidad a las acciones internacionales comunes. El balance de la acción común europea fue pobre, Estados Unidos ganó aun más influencia y la CE se mostró como una “potencia civil” incapaz de lidiar con la violencia extrema por falta de coordinación entre los países miembros. Luego, a lo largo de los años 90, la UE reafirma sus acciones de desarrollo y humanitarias, se lanza en una política de declaraciones y, en una clase de operaciones de postconflicto independientes de las Naciones Unidas (Petiteville 2006, 68). Con la Crisis de Kosovo en 1999 la UE extrae lecciones importantes, especialmente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

El 11 de septiembre también impactó la forma como la UE se relaciona con el mundo. Los europeos pasaron de mostrar una actitud común clara al ser la UE el primer donante en Afganistán, a dividirse radicalmente con la guerra de Irak. La perspectiva transatlántica dominó las acciones de los países miembros en detrimento de las comunes. Sin embargo, la UE jugó de nuevo la carta del factor común y en 2003 se pronuncia por el multilateralismo y redefine las amenazas globales en la Estrategia de Seguridad Europea. Allí se evidencia un cambio en la UE con respecto a bienes globales, se refuerza su posición en asuntos como el medio ambiente, la Corte Penal Internacional, DH y regionalismo. Desde entonces se han establecido acciones de la UE con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Macedonia

2003, Congo 2003, Bosnia 2004, y se ha defendido una posición común frente a las armas nucleares en Irán.

Para Karen Smith la prevención de conflictos se convierte en un verdadero objetivo de la UE por varias razones. El conflicto es costoso en términos de relaciones económicas, vidas humanas y en intervenciones para la reconstrucción. Además si la UE hace de la democracia, la paz y los DH su bandera de política exterior y la base de su identidad europea, no puede ignorar el conflicto armado en otros lugares porque pierde credibilidad, como sucedió en Bosnia.

Desde la perspectiva de la acción colectiva de los Estados miembros, actuar conjuntamente es mucho más eficiente y fácil en escenarios de conflicto. Pueden tener mayor influencia y evitar tensiones entre los mismos Estados miembros. Asimismo, la UE cuenta con una variedad de instrumentos que puede usar para establecer condiciones de paz y su propia experiencia como región le da un valor agregado fuerte.

No obstante, la UE no ha logrado tener una política coherente en la prevención de conflictos. Varios pilares se cruzan, cada uno dominado por un actor institucional. Pero la UE presenta un proceso de aprendizaje en la acción a llevar a cabo en los países en conflicto. Su acción en Colombia se inscribe en este proceso.

3. Los Laboratorios de Paz: buscando una herramienta de cooperación para países en conflicto

a. ¿En qué contexto se piensan y deciden los Laboratorios?

La idea de hacer los Laboratorios de Paz en Colombia aparece durante la crisis de la cooperación europea.

Cuando Europa decide hacer parte del proceso de paz con las FARC durante el gobierno de Andrés Pastrana, se parte de una idea de crear una zona de paz financiada con la cooperación internacional para generar procesos democráticos para la defensa de DH y de desarrollo socioeconómico, incluso se hablaba de otra posible zona de distensión en el Magdalena Medio. Europa participó en las mesas de donantes en el 2000 y 2001, y en el proceso de la sociedad civil en Costa Rica en octubre del 2000. Varios países miembros, Francia, España y Suecia, junto con Noruega y Suiza, fueron parte de las negociaciones desde sus inicios y la UE se comprometió a apoyar el proceso de paz sin definir su estrategia. A medida que se crea el Plan Colombia y sus múltiples versiones, la UE y sus Estados miembros toman distancia de las iniciativas del gobierno y son sensibles al fuerte movimiento de la sociedad civil contra el Plan Colombia, muy presente en Bruselas y las capitales europeas (Ramírez 2006). Gracias al liderazgo e impresionante capacidad de lobby del Padre Francisco de Roux, entonces director del programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, los gobiernos de Francia, Holanda y Suecia empujan el tema en la agenda común, la Comisión apoya la iniciativa y poco a poco el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio se convierte en la apuesta europea por la paz en Colombia.

Durante la presidencia francesa del Consejo en el 2000 se declara el apoyo a la paz y la oposición a una estrategia militarista, luego entre el 2000 y el 2001 se decide el Laboratorio de Paz I que entra en ejecución en febrero del 2002. La cooperación europea estaba en plena reforma... Al principio del milenio hay un momento

de optimismo en la construcción europea y se confía en la capacidad de aumentar su presencia internacional. Hacer presencia visible en una zona dominada por Estados Unidos parece entonces importante. Además, con la reforma, las delegaciones ganan mayor autonomía y recursos y la Comisión en general tiene mayor poder de iniciativa para lograr los objetivos de la cooperación. En este contexto la participación en el proceso de paz colombiano a través del apoyo a una iniciativa de la sociedad civil en una zona de conflicto, aparece como un verdadero laboratorio de la política de cooperación Europea. Así la UE se posiciona como un gran donante en Colombia.

Los Laboratorios de Paz hacen parte del proceso de aprendizaje de la UE en la escena internacional. La UE define poco a poco, en el camino, el alcance de sus acciones y su poder “civil”. Colombia es un caso muy diferente a sus antiguas experiencias de países en conflicto, sobre todo después del fracaso del proceso de paz en febrero del 2002 y la transformación del discurso de la ayuda internacional después del 11 de septiembre 2001. La UE decide quedarse con su programa a pesar de las pocas perspectivas de paz, convirtiendo a los Laboratorios en un modelo de *peacebuilding* durante el conflicto.

b. Los Laboratorios. La búsqueda de una herramienta de *peacebuilding*

Los Laboratorios pueden ser considerados programas de *peacebuilding* desde la base y durante el conflicto⁷. Como vimos en la primera

parte, sus objetivos son varios y pasan por el fortalecimiento de la asistencia humanitaria (atención a víctimas y población vulnerable), la formación en DH, la creación de espacios de convivencia y dialogo, la educación política, y el establecimiento de condiciones para el desarrollo humano integral y sostenible. Son proyectos integrales que abarcan varias temáticas, involucran multitud de actores, se focalizan en una zona y parten de las iniciativas locales para construir región. Según Crocker et al. 2001 estas son actividades propias del *peacebuilding* en países donde la transformación para la paz debe hacerse en la sociedad y el Estado, y no acciones dirigidas a unos pocos grupos armados. Además, la perspectiva de largo plazo en la que las negociaciones de paz son solo un factor más en un largo camino que empieza en lo local para buscar una solución sostenible a las root causes del conflicto se inscribe en una tendencia del *peacebuilding* descrita por Haugerdbraaten (1998).

Al tratarse de zonas en conflicto, lograr los objetivos no es fácil pues aún hay condiciones de alta violencia, falta de presencia de instituciones públicas confiables, pobreza, desplazamiento, presencia de economías ilícitas. Reconstruir el tejido social y aumentar la presencia positiva de las instituciones públicas son desafíos que en general los donantes no asumen de esta manera. En efecto, la DAC de la OCDE (1997) se vio en la obligación de escribir los lineamientos para trabajar en países

7 El concepto de *peacebuilding* nace con la Agenda para la paz de B. Boutros Ghali en 1992 como una actividad de posconflicto. Sin embargo, en el debate actual se reconoce que es difícil establecer un final del conflicto. Autores como Lederach (1997) afirman que el proceso de *peacebuilding* debe empezar antes de las negociaciones en el caso de sociedades muy divididas por el conflicto.

en conflicto porque la actitud de los donantes puede ser extremadamente perjudicial, alimentar el conflicto y exponer aun más la población vulnerable (Anderson 1999). Los donantes de ayuda para el desarrollo, no de ayuda humanitaria, evitan las zonas de alto riesgo y cuando estalla una crisis retiran sus recursos dejando la población en malas condiciones. Los donantes que se quedan en general tienen una perspectiva de corto plazo ligada al efecto CNN, lo que los hace impredecibles y aumenta la incertidumbre en la zona (Kumar 2001). Además, como los gobiernos locales pueden ser poco eficientes, corruptos o aliados de uno de los actores en conflicto, los donantes prefieren ejecutar los recursos directamente o a través de operadores de sus países (Ball 2001). En general, cuando son actores externos los que ejecutan los recursos, llegan con objetivos operacionales claros y tiempos definidos, lo que no les permite entender las dinámicas locales ni incluir la visión política de los procesos de construcción de la paz. La pérdida de perspectiva de largo plazo y de la visión política se incrementa con la multiplicación de proyectos en diferentes zonas de todo el país pues no se pretende generar concentración de esfuerzos y economías regionales que puedan ser más sostenibles.

En estos aspectos los Laboratorios de Paz han ido innovando. A medida que se lanzaban el II y el III no se pierde el carácter de “laboratorio”, de un instrumento de cooperación para países en conflicto. Se intentan corregir los errores y se cometen nuevos. Se crea un proceso de aprendizaje y adaptación de todas las partes, donante, Estado central y local, e iniciativas locales. Cada parte ha defendido sus intereses más

o menos alejados del objetivo común de la construcción de la paz, pero se ha logrado lanzar procesos regionales valiosos demostrando que en Colombia es factible intervenir en medio del conflicto y generar una diferencia significativa respecto a la alternativa de hacerlo sólo al final.

El aprendizaje es visible en la forma en la que se escogen las zonas, se ejecutan los recursos y se trabaja con el gobierno colombiano. En los Laboratorios II y III se hizo un estudio de las regiones para guiar la decisión y se tuvo en cuenta la priorización realizada por el gobierno central. En cuanto a la ejecución de los recursos, las convocatorias fueron difíciles para el Laboratorio II, el más afectado por la inexperiencia de todos los actores, pero poco a poco se han adaptado a las condiciones locales. La relación con las instituciones y los espacios políticos locales se ha transformado para integrarlos más y nos ser vistos como estructuras paralelas al gobierno como en el Magdalena Medio. También hay cambios institucionales como los de la unidad a cargo del proyecto en Acción Social que pasó de ser de una persona a ocupar todo un piso al adquirir la responsabilidad de la ejecución de Laboratorio II y III, además del programa de contrapartida Paz y desarrollo financiado con un crédito del Banco Mundial. La delegación también ha visto transformaciones ligadas a los cambios en Bruselas y las exigencias de los proyectos en Colombia, adoptando una actitud de menor discordia con el gobierno actual.

Los Laboratorios de Paz reflejan la interpretación que la UE ha hecho del conflicto colombiano y del papel que juega el Estado Colombiano allí. El primer Laboratorio nace indepen-

diente del Estado Central y local pero el II y III intentan integrarlo y dinamizarlos con más o menos éxito. Lo realmente innovador en esto es la apuesta política que se viene haciendo pues un programa de *peacebuilding* no es neutro (Rettberg 2003). La UE apoya la paz a nivel regional en espera de una situación de post conflicto o al menos de negociaciones regionales de paz. Su visión de la paz a través del diálogo era clara en el Laboratorio I; en el Laboratorio II sufre una ‘adaptación’ a la presencia de la política de seguridad democrática del gobierno “apolitizándose”, suavizando su discurso y concentrando acciones en procesos de desarrollo y democracia local. El Laboratorio III pretende abrir espacios de discusión nacionales para la definición de una política pública de paz.

El dilema de la UE es complejo desde la concepción de los Laboratorios: cómo apoyar a la sociedad civil en zonas de conflicto a través de un programa oficial que tenga en cuenta el Estado y ayude a construirlo. Con el tiempo se ha creado una especie de “confianza mutua” en la que la UE integra cada vez más al Estado y el Estado desconfía menos de las iniciativas locales apoyadas por la UE y los PDP. Es posible que esta relación sea más una cooptación por parte del Estado de las iniciativas locales y la cooperación internacional; también se puede interpretar como un éxito el hecho de que los PDP figuren en el Plan de Desarrollo actual. Es indudable que las iniciativas locales han ganado visibilidad, el tema de la paz en las regiones se mantiene vivo a pesar de la confrontación armada y el Laboratorio puede convertirse en un referente de políticas públicas sobre paz.

Sin embargo, la capacidad de acción de los Laboratorios en materia de políticas macro es restringida por la falta de claridad de la UE.

c. Los Laboratorios reflejan el proceso de construcción de la UE como actor internacional

La UE en Colombia aborda muchos más aspectos que la cooperación al desarrollo. Los lazos comerciales son importantes y se espera que incrementen con el dialogo regional o bilateral en el caso en el que la CAN no sobreviva. Según Sanahuja (2003b) las políticas comerciales y de cooperación en América Latina revelan un comportamiento supranacional en la UE, una europeización de las relaciones. Sin embargo esto no significa que las dos políticas sean coherentes, de hecho son independientes del seno de la UE en la toma decisiones y pueden llegar a ser incluso contradictorias. En Colombia se presenta éste choque con las políticas comerciales que excluyeron el banano andino del mercado europeo por beneficiar a los países miembros del African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP); la crisis en la zona bananera altamente sensible al conflicto no se hizo esperar.

El tema de la ayuda para el desarrollo destinada a Colombia no concierne únicamente a la política de cooperación europea. En realidad, tiene una dimensión política que hace complejo el circuito dentro de la UE. Se presentan divisiones internas por parte de los Estados miembros, que si bien no alteran el día a día de los Laboratorios, si afectan la dinámica a largo plazo. Por ejemplo el Reino Unido es un Estado muy cercano a la política de seguridad democrática y

distante de la Comisión, como sucedió con Italia. Por otra parte, la política española en la época de Aznar lideró todo un acercamiento al Plan Colombia y sacrificó un posible rol de la UE en negociaciones de paz al incluir a todos los grupos armados en la lista terrorista e invalidar la actuación de UE como interlocutor político (Sana-huja 2003a).

También hay divisiones dentro de las estructuras de la UE, muy ligadas a las percepciones individuales de la situación en Colombia y del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Desde el 2006 la Cancillería parece haber lanzado una estrategia clara de información en Europa. Si bien el eje de las relaciones externas del gobierno actual es Estados Unidos, se ha hecho un esfuerzo significativo en aumentar la visibilidad de Colombia en Europa. La Embajada Colombiana en Bruselas ha lanzado una estrategia de publicidad de los logros de la política de seguridad democrática y de satanización de la guerrilla y sus posibles simpatizantes. El objetivo es contrarrestar la fuerte capacidad de *lobby* de las ONG de DH en Europa, muchas de ellas cercanas a exiliados colombianos y miembros de la oposición de izquierda (Daviaud 2006). El resultado es positivo para el gobierno; en el Consejo de la UE las personas encargadas de preparar el tema colombiano son bastante sensibles a la información de la Embajada; la Comisión asegura contar con una interlocución constante y eventos de

parte de la Embajada que al final tienen un efecto en su percepción del conflicto. El Parlamento Europeo ha sido uno de los más permeados tanto por el *lobby* de las ONG como por el del gobierno. Se ven las dos tendencias, siendo hoy dominante la liderada por el Parlamentario José Salafranca del Partido Popular Europeo (PPE), en alianza con sectores del Partido Socialista Europeo (PSE), cercanos al gobierno⁸. Los Laboratorios ya tienen su propia marcha pues fueron decididos hace varios años y cuentan con un presupuesto asignado. Como afirma Moravcsik (1996) una vez un punto de acuerdo intergubernamental es alcanzado, es muy difícil echar para atrás la decisión. La interacción de las diferentes estructuras y la poca claridad del papel que debe jugar la UE en el conflicto colombiano se reflejan en la actitud política de la Delegación en Colombia. Así pues, los Laboratorios se han concentrado menos en la sociedad civil y han diversificado sus ejes de acción.

Por otra parte, la sociedad civil colombiana articulada en redes transnacionales, ha visto el cambio con desconfianza y localmente se vive constantemente el “desfase” de expectativas y capacidades del que habla Christopher Hill (1993). Los Laboratorios fueron entendidos como un apoyo a la sociedad civil local y la creciente participación del Estado Central y departamental los ha limitado en sus acciones y generado decepción ante la ayuda europea.

8 Entrevistas realizadas en el Consejo (Karl Buck, Secretaria del Consejo de la UE, América Latina), la Comisión (Rafael Gelabert, Dirección CAN, Relex) y el Parlamento Europeo (Jaime Medrano de Palacio, Asistente del diputado Luis Yanez; y José Ignacio Salafranca, diputado del PP) en noviembre del 2007.

Como todo programa de cooperación internacional, la UE adolece de las limitantes de un donante (Forman 2000). Los Laboratorios tienen un discurso y objetivos de construcción de la paz, pero en la práctica se chocan con la burocracia e inexperiencia europea, la nacional y la poca capacidad local de absorción de recursos. Las exigencias en los procedimientos y los retrasos en desembolsos han realmente alterado la ejecución de los Laboratorios. El proceso de construcción de un tejido social se ha visto limitado a un objetivo de algunos proyectos, mientras que los otros se encierran en una lógica de ejecución de proyectos productivos no siempre sostenible. Así pues la perspectiva de crear región se pierde en algunas zonas y se aumenta el riesgo de dependencia de recursos internacionales por parte de las iniciativas locales convertidas en cazadores de rentas. Si bien la UE desea incluir al Estado, en el terreno el compromiso local y departamental es muy débil presentándose actitudes de búsqueda y apropiación de recursos más que de empoderamiento.

Conclusiones

La Unión Europea es un actor internacional en formación. La política de cooperación internacional se ha ido construyendo simultáneamente con la UE y hoy en día aparece como uno de los instrumentos en los que la política exterior común se materializa. Los Laboratorios de Paz, como instrumento europeo de cooperación al desarrollo, reflejan la búsqueda de la UE por definirse como actor internacional con propuestas de *peacebuilding* para países

en conflicto muy diferentes de las de Estados Unidos. Este perfil de actor de paz y defensor de DH en el mundo es coherente con los valores que se promueven como “europeos” y que poco a poco diseñan una identidad propia para la UE.

Para el receptor de la ayuda, las múltiples variables que determinan las acciones europeas son difíciles de entender. Siempre se crea un desfase entre las expectativas del receptor, la sociedad civil y el gobierno, y las capacidades reales de la UE como actor internacional. Los Laboratorios no parecen estar determinados por la coyuntura o por el efecto CNN del conflicto colombiano. La evolución de los programas muestra una serie de valores e intereses europeos estructurales en el perfil que se desarrolla de la UE como actor internacional. Una evaluación del éxito de estos programas debe tener en cuenta sus múltiples objetivos y no solo ver el impacto en términos de paz y desarrollo en las regiones en conflicto donde se ejecutan.

Referencias

- Anderson, Mary. 1999. *Do no harm: How aid can support peace or war*. Boulder: Lynne Rienner.
- Ball, Nicole. 2001. The Challenges of rebuilding war-torn societies. En *Turbulent peace: The challenges of managing international conflict*, eds. Chester Crocker et al. Washington: United States Institution for Peace Press.
- Bue, Charlotte. 2007. Une construction prise dans l'engrenage de l'intégration européenne. Documento para su tesis doctoral, Sciences Po Paris.

Crocker, Chester et al, eds. 2001. *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Daviaud, Sophie. 2006. Droits de l'homme et politique. L'enjeu des droits fondamentaux dans le conflit colombien. Tesis. École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Forman, Shepard y Patrick Stewart. 2000. *Good intentions: Pledges of aid for post-conflict recovery*. Boulder: Lynne Rienner.

Gordon, Philip. 1997. Europe's Uncommon Foreign Policy. *International Security* 22 (3): 74–100.

Haugerbraaten, Henning. 1998. Peacebuilding: six dimensions and two concepts. *African Security Review* 7 (6).

Hill, Christopher. 1993. The capability expectations gap or conceptualizing Europe's international role. *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305–328.

Hill, Christopher y Michael Smith, eds. 2005. *International relations and the European Union*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

HTSPE. Sin fecha. EuropeAid Comparative Study of external aid implementation process. http://ec.europa.eu/europeaid/what/delivering-aid/documents/final_comparative_study_en.pdf

Kumar, Chetan. 2001. Conclusion. *Peacebuilding as politics: cultivating peace in fragile societies*, eds. Elizabeth M. Cousens, Chetan Kumar y Karin Wermester. Boulder: Lynne Rienner.

Lancaster, Carol. 2007. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Lederach, John Paul. 1997. *Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Moravcsik, Andrew. 1996. Preference and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Markets Studies* 31 (4): 473–524.

Morgenthau, Hans. 1962. A political theory of foreign aid. *American Political Science Review* 56: 301–309.

Mitrany, David. 1975. *The functional theory of politics*. Londres: The London School of Economics.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE). 1997–2001. The DAC guidelines: Helping prevent violent conflict. París: OCDE.

Petiteville, Franck. 2006. *La politique internationale de l'Union Européenne*. París: Les Presses de Sciences Po.

Ramírez, Socorro. 2006. Actores europeos ante el conflicto colombiano. En *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, eds. Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez. Bogotá: Norma, IEPRI.

Rettberg, Angelika. 2003. Diseñar el futuro: Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. *Revista de Estudios Sociales* 15: 15–28.

Sanahuja, José Antonio. 2003a. De Río a Madrid: límites y posibilidades de las

relaciones Unión Europea-América Latina. Jean Monnet-Robert Schuman Paper Series 2 (6), University of Miami.

———. 2003b. Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: El caso de Colombia. *Papeles de Cuestiones Internacionales* 83: 147–160.

Smith, Hazel. 2002. *European Union foreign policy: What it is and what it does*. Londres, Sterling: Pluto Press.

Smith, Karen: 2003. *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge: Polity.

von Stechow, Andreas. 1990. The Council of Ministers: The constraint on action. En *Europe's global links: The European Community and inter-regional cooperation*, Geoffrey Edwards y Elfriede Regelsberger, eds. 161–168. New York : St. Martin's Press.