

# LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA CIVIL: LA ESTRATEGIA DE LOS LABORATORIOS DE PAZ EN COLOMBIA\*

*Eduardo Pastrana Buelvas\**

*David Aponte Castro\*\**

## RESUMEN

La seguridad de la Unión Europea en el siglo XXI está directamente relacionada con la posición que asuma frente a problemáticas centrales del mundo globalizado y al rol que decida jugar dentro del sistema internacional. Por eso, en vez de orientarse a la defensa exclusiva de sus propios intereses desde una visión clásica de la seguridad, comprende que potenciar la gobernabilidad mundial redundaría en sus propios intereses. De modo que los Laboratorios de Paz se inscriben dentro de la lógica de la política exterior de la Unión Europea en el marco de sus relaciones con Colombia, en el sentido que son una búsqueda para la construcción de opciones alternativas de la ciudadanía para enfrentar el conflicto armado interno, el desplazamiento forzado, la economía del narcotráfico y las condiciones sociales de marginalidad y pobreza. Igualmente, este programa es coherente con la visión europea de combatir y prevenir el conflicto, atacando las causas estructurales que lo generan y dinamizan. De esta forma, se aborda dicha problemática a partir de una mirada global, para no limitar únicamente la búsqueda de soluciones en el ámbito militar. Así, pues, la Unión Europea va consolidando una identidad en el escenario mundial, que la empiezan a mostrar ante el mundo como una potencia civil.

## ABSTRACT

The European Union's security, in the 21st century, is directly related to the position it would assume in relation to central problems of a globalized world and the role that it would decide to play within the international system. From this point of view, instead of orientating itself merely to the defense of its own interests from a classic view of security matters, it understands that to strengthen

---

Fecha de recepción del artículo: 19 de agosto de 2006

Fecha de aceptación del artículo: 22 de septiembre de 2006

\* El artículo es resultado del proyecto de investigación: "La Unión Europea como potencia civil en sus relaciones de cooperación con Colombia". Los investigadores son miembros del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración –Categoría A en Colciencias– de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

\*\* Ph.D. en derecho internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania), profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Editor de la revista *Papel Político* y coordinador del grupo Unión Europea de Fescol.

\*\*\* Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, Editor asistente de la revista *Papel Político* y asistente del grupo Unión Europea de Fescol.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

the world governance redounds in its own behalf. In this sense, the Peace Laboratories are inscribed within the logic of the European Union's foreign policy and its relations with Colombia, as they pursue the construction of alternative options of the citizenship to face the domestic armed conflict, forced displacement, drug-trafficking economy and conditions of social marginality and poverty. As well, this program is coherent with the European vision of fighting and preventing conflicts by attacking the structural causes that generate and dynamize them. So, this problem is approached from a global perspective, not limiting the search of solutions to the military environment. Therefore, we conclude that the European Union is consolidating an identity in the world scenario as a civilian power.

## PALABRAS CLAVE

Política Exterior y de Seguridad Común, Estrategia de Seguridad Europea, Cooperación Internacional, Potencia Civil, Laboratorios de Paz, conflicto armado, resolución de conflictos.

## KEY WORDS

Common Foreign and Security Policy, European Security Strategy, Interna-

tional Cooperation, Civilian Power, Peace Laboratories, armed conflict, conflict resolution.

## INTRODUCCIÓN

Los Laboratorios de Paz se han convertido en el proyecto bandera de los programas de cooperación que adelanta la Unión Europea (UE) en Colombia. Dicha iniciativa trata de enmarcarse en los lineamientos generales de la política exterior de la UE, es decir, se intenta desarrollar en concordancia con sus principios rectores y sus principales líneas de acción<sup>1</sup>. De allí que sea necesario realizar una aproximación al desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y Colombia, intermediadas por las relaciones Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea. Con relación a lo anterior, es necesario señalar que en el contexto de tales relaciones birregionales se gestan, de manera particular, las relaciones bilaterales UE-Colombia, cuyo común denominador es el interés comunitario de contribuir a la solución global del conflicto colombiano. Por tal motivo la UE ha formulado, con respecto a sus directrices generales para sus relaciones con la CAN, líneas de acción muy específicas en materia de cooperación que ayuden a reducir las causas socioeconómicas del conflicto en

<sup>1</sup> En el Tratado de la Unión Europea (Tratado UE) en 1993, el título V, artículo 11 se mencionan los cinco objetivos principales de la política exterior europea: 1) la defensa de los valores comunes y los intereses fundamentales de la Unión; 2) el fortalecimiento de la seguridad de la Unión; 3) el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional; 4) el fomento de la cooperación internacional; 5) la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, incluidos los derechos humanos. La política exterior europea se aborda también en el artículo 2 de las disposiciones comunes del Tratado UE, que dispone que uno de los objetivos de la Unión es «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común [...]». Véase: UNIÓN EUROPEA (2003), *Tratados Consolidados: Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, Bélgica: Oficina de Publicaciones UE, pp. 13-14.

Colombia. Así, pues, se trata de comprender el objetivo de la creación de los Laboratorios de Paz como una estrategia de su política exterior, para la búsqueda en Colombia de soluciones locales y regionales que confronten las causas sociales, económicas y políticas de los conflictos en zonas de alto riesgo, tratando de ayudar en la desactivación del conflicto y la progresiva consecución de mayor estabilidad en el país.

## 1. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC) DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde la década final del siglo XX, la Unión Europea ha consolidado su fase de integración económica y se ha enrumado hacia una profundización de su integración política a través de una diversidad de Tratados (*Maastricht* en 1991, *Amsterdam* en 1996, *Niza* en 2000 y el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* en 2004). Sin embargo, a pesar de los avances en materia de integración política, con la creación de una institucionalidad comunitaria cada vez más sólida, el proyecto integracionista ha tenido en el último lustro varios reveses. Los dos principales han sido, por un lado, la incapacidad de generación de una posición común europea frente a la guerra de Irak y, por otro, el rechazo

en Francia y Holanda al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TC). En particular, la crisis de Irak demostró que en casos difíciles y controversiales al interior de la UE, los intentos de establecer una línea común en la política exterior suelen fracasar. A decir verdad, ambos sucesos evidencian claramente que, por una parte, los intereses particulares de los Estados miembros siguen primando en lo que concierne a la estructuración de la política exterior y, por otra, hay un distanciamiento creciente entre los ciudadanos de dichos Estados y el proyecto de las elites políticas y de la burocracia comunitaria de una UE más integrada y con mayores competencias. A pesar de que no existe todavía una unión política consolidada en cuanto a relaciones exteriores, la Unión Europea ha comenzado a desarrollar la PESC y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), lo cual ha generado un embrión de política exterior común que lo consolide paulatinamente como un actor internacional con identidad propia y eficaz<sup>2</sup>. En los últimos tres años, se le ha dotado de herramientas concretas a través del proyecto de Constitución para Europa y en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 (ESE), a través de las cuales se busca dotar a la UE con los medios institucionales y materiales necesarios para llevar a la práctica una verdadera

<sup>2</sup> “El actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar los recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía”, en: MERLE, M. (1991), *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid: Alianza, p. 117. Igualmente, el actor internacional debe cumplir con ciertos criterios: debe poder llevar a cabo funciones continuadas y significativas, impactando de manera continua el sistema internacional; la unidad es tomada en consideración por parte de los elaboradores de la política exterior y, en consecuencia, tiene impacto en la formación de la política exterior de las demás unidades; la entidad tiene cierto grado de autonomía o libertad a la hora de tomar decisiones. RUSSETT, B y STARR, H. (1989), *World Politics, The Menu for Choice*, Nueva York: Freeman and Company, p. 65.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

PESC y PESD. Sin embargo, en la actualidad, es preciso señalar que la UE no ha logrado hablar al mundo con una sola voz, ni asumir un papel político sólido en la escena internacional<sup>3</sup>. La PESC y la PESD han estado siempre dominadas por la simple cooperación intergubernamental, cuyas limitaciones se han puesto de manifiesto repetidamente en las tremendas dilaciones a la hora de adoptar decisiones y en la dificultad de lograr el acuerdo unánime de los Estados miembros.

Estos pocos avances pueden ser explicados desde un ejercicio teórico, acercándonos a dos de las vertientes más conocidas que tratan de explicar los procesos integracionistas: el (neo) federalismo y el intergubernamentalismo. Desde la óptica del federalismo, o neofederalismo, la actual Unión Europea es un proceso de federación europea, la cual no se puede concebir como un fin en sí mismo, sino como un proceso político y social de federalización<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista de dos representantes de dicha teoría: Cari Friedrich<sup>5</sup> y Dusan Sidjanski<sup>6</sup>, se percibe en la Unión Europea un federalismo flexible que se está proyectando en un proceso a largo plazo, donde a través

del tiempo se van creando instituciones que apoyen dicho proceso de federalización y se van desarrollando en una estructura de decisión política que puede ser federada. Existe, pues, un federalismo supranacional que va configurando una comunidad política, una dimensión territorial y la construcción de unidad identitaria a través del fortalecimiento de las instituciones supranacionales<sup>7</sup>.

En este sentido, la Constitución que actualmente se está gestando en la UE es uno de los resultados de ese deseo federalista inicial, es una materialización de las ideas y de los principios federalistas europeos. En consecuencia, la evolución que ha tenido el proceso de integración europea confirma que la federalización es un proceso, ya que luego de alcanzada la integración económica, surgió la necesidad de rescatar el proceso político que había quedado relegado. Sin embargo, competencias como política exterior, defensa, policía y justicia, entre otras, las cuales comprometen a los más arraigados poderes del Estado-nación, aun con algunos avances, están todavía ausentes de la órbita de las competencias jurídico-políticas de la UE y siguen perteneciendo al fuero decisorio de sus Estados miembros.

<sup>3</sup> Para un mayor detalle del proceso de formación de una política exterior europea y sus dificultades, véase: PASTRANA, E. (2005). "Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común", en: *Papel Político*, No. 18, diciembre 2005, pp. 291-334.

<sup>4</sup> MARISCAL, N. (2003). *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Madrid: Tecnos, p. 23.

<sup>5</sup> Según FRIEDRICH, el núcleo del federalismo "es que una federación es una unión de grupos, unidos por uno o más objetivos comunes, enraizados en valores comunes, intereses o creencias, pero reteniendo su carácter distintivo de grupo para otros propósitos. Une sin destruir a quienes se están uniendo y pretende fortalecerles", en: FRIEDRICH, C. (1968) *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London: Pall Mall, p. 6; Véase además: FRIEDRICH, C. (1973) *Europa: el surgimiento de una nación*. Madrid: Alianza.

<sup>6</sup> SIDJANSKI, D. (1998). *El futuro federalista de Europa*. Barcelona: Ariel.

<sup>7</sup> *ibíd.*, p. 127.

Es por esta falta de afianzamiento de la integración política que se han realizado críticas a los procesos de federalización que algunos autores han promovido. Desde la perspectiva clásica del *realismo* en las relaciones internacionales, los Estados al seguir siendo los actores principales en la arena internacional, no tienen interés en los procesos integracionistas. En consecuencia, establecen relaciones fundadas en el poder, con lo cual las organizaciones internacionales continúan controladas por los Estados miembros. Sin embargo, en el contexto de globalización reciente se ha hecho imposible no darle importancia al juego determinante de las organizaciones internacionales en el campo mundial. Es por eso que se dio una reconceptualización del papel del Estado y se creó una visión de la integración desde el *intergubernamentalismo*, el cual bebe de las fuentes del realismo y neorrealismo<sup>8</sup>.

Desde esta óptica, autores como Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik, han

sostenido que los procesos que ha vivido Europa y cada uno de los tratados que han promovido la integración han sido el resultado de un régimen internacional que impone limitaciones, pero ofrece oportunidades, que reduce la capacidad del Estado para la acción individual, pero preserva a los Estados como sujeto principal de la escena internacional. De esta manera, los Estados-naciones no han perdido poder sino que se ha creado un supergobierno europeo controlado por los poderes y burocracias nacionales<sup>9</sup>.

En ese sentido, cualquier acuerdo comunitario está, entonces, precedido de un acuerdo programático entre los gobiernos, expresado bajo la forma de un regateo intergubernamental<sup>10</sup>. Desde este enfoque, la Unión Europea es el resultado de un “intergubernamentalismo” de economías liberales, basado en el comportamiento racional de Estados, la formación de preferencias nacionales y una negociación interestatal.

<sup>8</sup> Véase detalladamente: MATTILA, MIKKO; LANE, JAN-ERIK (2001), “Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting”, en: *European Union Politics*, Vol. 2, No. 1, pp. 31-52; TSEBELIS, GEORGE; GARRETT, GEOFFREY (2001), “The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union”, en: *International Organization*, Vol. 55, No. 2, pp. 357-390; DOMSSEN, HAN; NANOU, KYRIAKI (2006), “European Integration, Intergovernmental Bargaining, and Convergence of Party Programmes”, en: *European Union Politics*, Vol. 7, No. 2, pp. 235-256.

<sup>9</sup> Esto significa que en las ocasiones donde se cede poder a las instituciones comunitarias se debe a la tolerancia de los Estados miembros respecto a las instituciones europeas en la medida en que contribuyen a la permanencia de los estados nacionales. El avance de la integración europea está condicionado, entonces, por tres factores: la toma de decisiones racionales por los gobiernos de acuerdo con sus propias preferencias; las negociaciones de los Estados miembros; y las instituciones comunitarias que deben ofrecer garantizar el cumplimiento de las preferencias estatales, asegurando así la convergencia de preferencias nacionales. De la misma manera, HOFFMANN y KEOHANE, realizaron un análisis a la Comunidad Europea, caracterizándola como una organización que comparte soberanía sin cederla ni transferirla, que va más allá de una organización internacional pero más acá de una federación y que se fundamenta en la realización de negociaciones intergubernamentales como requisito previo al desbordamiento (*spill over*) exitoso. En: KEOHANE, ROBERT y HOFFMANN, STANLEY. “Institutional change in Europe in the 1980s”, en: KEOHANE y HOFFMANN, eds. (1991), *The new European Community. Decision making and Institutional change*, Bóuler: Westview Press, p. 18.

<sup>10</sup> LEQUESNE, CHRISTIAN, “Comment penser l’Union européenne?”, en: MARIE-CLAUDE SMOUS, dir. (1998) *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*, Paris: Presses de Sciences Po, pp. 103-134.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

Una evidencia sobre cuál de estas dos vertientes ha prevalecido en algunos ámbitos de decisión de la UE, es la forma como se da el reparto de competencias con respecto a la política exterior. Para una verdadera federación, el manejo de la política exterior es una competencia que le corresponde exclusivamente a ella, mientras que en una asociación de gobiernos o confederación intergubernamental, las relaciones exteriores son conducidas por cada Estado miembro y son supervisadas de manera incipiente por alguna institución común. Con relación a lo anterior, es entendible el poco éxito que presenta la toma de decisiones a través del sistema de unanimidad en materia de política exterior. Igualmente, se entiende que las regulaciones de políticas exteriores estén dadas por “orientaciones generales”, “estrategias comunes”, “posiciones” y “acciones comunes”, términos de carácter ambiguo y abstracto que expresan las coherentes dificultades para lograr compromisos sólidos en materia de una política exterior común.

Esta breve reflexión teórica nos ayudará a entender el característico pragmatismo europeo en cuanto a su política exterior. Asimismo, nos permitirá comprender que las decisiones tomadas por los órganos comunitarios como la Comisión Europea, son expresiones de las diversas posiciones estatales de sus miembros, y que muchas de ellas reflejan claramente una suerte de compilación de múlti-

ples ópticas que tratan de satisfacer la diversidad de actores y posturas en la toma de decisiones. Comprender lo anterior es importante, cuando se trata de explicar las posturas adoptadas por los países europeos, según el grado de aceptación que se tenga de las estrategias planteadas por el gobierno colombiano en materia de seguridad, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y la estrategia de paz.

Como se puede apreciar, existe una política exterior que aún no es común y que está en proceso de consolidación institucional. Pese a ello, existen algunos principios rectores que todos los países miembros comparten, algunos con mayor énfasis que otros, pero que igualmente constituyen una base común al espíritu europeo en materia de relaciones internacionales. En varios de los tratados mencionados, y recogidos recientemente en el TC se parte de que los principios inspiradores de la política exterior europea deben ser: el multilateralismo, el respeto al derecho internacional, el reconocimiento de la legitimidad de la ONU, la solución negociada de los conflictos, la cooperación para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos. Principios enmarcados dentro de una estrategia a largo plazo para consolidar una identidad de la UE en el escenario mundial, identidad que la empiezan a mostrar ante el mundo como una potencia civil, potencia benévola, potencia normativa, transformadora o ética<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Véanse, entre otros: SMITH, E. (2003), *European Foreign Policy in a Changing World Polity*, Londres; B. TONRA y T. CHIISTANSEN (2004), *Rethinking European Unión Foreign Policy*, Manchester: UP. BARBÉ, E. (2005), “La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, en: *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo* 50/2005, p. 2; WHITMAN, RICHARD (1998), *From Civilian Power to Superpower? The international identity of the European Union*, London: Macmillan; WHITMAN, RICHARD (2002), “The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe?”, *National Europe Centre Paper* No. 16, Paper presentado por el Centro de Estudios de la Democracia de la Universidad de Westminster en el Congreso “The

Un rasgo distintivo de las relaciones exteriores europeas, inscrito dentro de estos principios rectores, radica en sus relaciones de cooperación internacional con terceros países. Por eso es importante resaltar que la UE es el principal donante a la cooperación internacional al desarrollo, la cual realiza a través de las políticas e instrumentos comunitarios que ha creado para ello. Además, hay que sumarle a lo anterior la cooperación estatal directa de varios de sus miembros, así como de las agencias y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que financian proyectos temáticos en diversas partes del mundo.

Pues bien, la cooperación internacional está motivada no sólo por los principios de solidaridad y búsqueda de equidad internacional sino también por criterios de interés mutuos. Aunque la principal finalidad de la cooperación es contribuir al desarrollo

de los países objeto de dichas políticas, de la cooperación también se derivan beneficios para el actor que aporta los recursos. Entre ellos se incluyen beneficios intangibles, como el disfrute de los “bienes públicos” internacionales facilitados por la cooperación (unas relaciones internacionales más pacíficas, unas condiciones mundiales de estabilidad y seguridad favorables, o la conservación de la biosfera global), beneficios comerciales o financieros concretos que pueden obtener los actores del país más desarrollado mediante el uso de ciertos instrumentos de cooperación, u otros beneficios de índole política o de influencia cultural<sup>12</sup>.

Otro de los puntos concretos en los que ha avanzado la Política Exterior y de Seguridad, es en la creación, en el 2003, de la Estrategia de Seguridad Europea (ESE), adoptada por el Consejo Europeo<sup>13</sup>. En el nuevo contexto de la lucha contra el terrorismo

---

Cont. nota 11

*European Union in International Affairs*, Australian National University, 3-4 July, 2002; ORBIE, JAN (2006), “Civilian Power Europe, Review of the Original and Current Debates” en: *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 1, pp. 123-128; NICOLAIDIS, K.; HOWSE, R. (2003), “This is My EUtopia...: narrative as power”, en: J. H. WEILER, LAIN BEGG y JOHN PETERSON (eds.), *Integration in an Expanding European Union*, Oxford: Blackwell, pp. 341-366; SJURSEN, H. (ed.): (2006), “What Kind of Power? European Foreign Policy in Perspective”, *Journal of European Public Policy* No. 13 (Edición especial); SMITH, KAREN: (2005), “Still ‘civilian power’ EU?”, en: *European Foreign Policy Unit Working Paper* 2005/1; BURCKHARDT, CHRISTIAN (2004) “Why is there a public debate about the idea of a ‘Civilian Power Europe?’”, en *European Institute Working Paper*, No. 2, octubre 2004.

<sup>12</sup> *Ibidem*. El criterio de corresponsabilidad es también otro de los fundamentos de la cooperación al desarrollo. La cooperación sólo resulta efectiva si responde a prioridades, estrategias y metas comunes, definidas a partir de un diálogo en el que ambas partes asumen sus respectivas responsabilidades y funciones. No obstante, para definir las responsabilidades de cada parte es importante reconocer de antemano que la acción externa complementa, apoya y alienta los esfuerzos locales, pero no puede ni debe sustituirlos, ya que son los países del Sur y sus respectivas sociedades los únicos que pueden asumir y protagonizar la tarea de su propio desarrollo. Por tanto, la auténtica cooperación al desarrollo implica una relación de “asociación” sólo posible a partir del respeto mutuo y la igualdad de las partes. Para que la cooperación sea eficaz deben darse condiciones apropiadas en el país receptor: políticas económicas y sociales adecuadas, instituciones honestas y responsables y un entorno democrático y de respeto a los derechos humanos.

<sup>13</sup> Véase detalladamente: PASTRANA, E. (2005): Europa: “El largo camino hacia una política de seguridad y defensa común”, en: *Papel Político* No. 18, 2005, pp. 291-334.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

mundial después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la fragmentación de una posición común europea frente al apoyo o desaprobación de la guerra que emprendió dicho país, se demostró que la política exterior y de seguridad europea posee grandes debilidades en el ámbito estructural y estratégico<sup>14</sup>. De esta manera, se adoptó un documento base que pudiera generar en el largo plazo la posibilidad de hablarle con una sola voz europea al mundo, cuando se trate de hacer frente a problemas internacionales que puedan generar crisis entre los Estados miembros. Como elemento esencial de dicha estrategia, se encuentra el desafío que la UE debe definir en el futuro su campo de acción en forma global:

“En tanto unión de 25 países con más de 450 millones de habitantes que generan una cuarta parte del Producto Geográfico Bruto (PGB) a nivel mundial, la Unión Europea es necesariamente un actor global. Por esta razón debería estar dispuesta a asumir su responsabilidad por la seguridad global y un mundo mejor”<sup>15</sup>.

Por consiguiente, la seguridad de la UE en el siglo XXI está directamente relacionada con la posición que esta asuma frente a problemáticas centrales del mundo globalizado y al rol que decida jugar dentro del sistema internacional. La UE se deberá afianzar entonces como un actor global que

en beneficio del mundo y del suyo propio, en vez de orientarse a la defensa exclusiva de sus propios intereses desde una visión clásica de la seguridad, comprenda que potenciar la gobernabilidad mundial redundará en sus propios intereses<sup>16</sup>.

Así mismo, la ESE hace énfasis en los profundos cambios que se han producido en la política de seguridad desde el fin del conflicto de la Guerra Fría. Estas transformaciones evidencian y potencializan amenazas, tales como el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente, las migraciones, el terrorismo, y los fundamentalismos, así como el empobrecimiento paulatino de los países en vías de desarrollo y la desestabilización de determinadas regiones por conflictos armados.

Por consiguiente, lo característico de la nueva sociedad mundial es que, como producto de la intensificación de los procesos de globalización, la distancia geográfica está perdiendo importancia para la política de seguridad, puesto que incluso los conflictos y problemas en regiones lejanas pueden tener efectos negativos directos o indirectos sobre la UE y su seguridad. Así, pues, la Estrategia Europea de Seguridad se basa en un análisis de amenazas, define tres objetivos estratégicos de la UE y señala las consecuencias para la política europea<sup>17</sup>.

Un primer objetivo es confrontar al *terrorismo* como una de las más graves

<sup>14</sup> U. GUÉROT/A. WITT (2004), “Europas neue Geostrategie”, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B. 17/2004 Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, p. 7.

<sup>15</sup> FLECHTNER, E. (2004), “La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21”, en: *FES Actual Fundación Friedrich Ebert en el Cono Sur: Argentina- Brasil-Chile- Uruguay*, 2004, p. 8.

<sup>16</sup> GARCÍA, R. (2004), *La PESD en el proyecto del TC*, en: *Constitución y ampliación de la Unión Europea: crisis y nuevos retos*. Santiago de Compostela, Tórculo, pp. 318-319; Pastrana, E. (2005): “Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común”, loc. cit., pp. 309-314.

amenazas mundiales, porque a diferencia de anteriores formas, el nuevo terrorismo posee una red internacional, cuenta con una buena infraestructura y sobre todo, está dispuesto a utilizar la violencia en forma ilimitada. Así mismo, la *proliferación de armas de destrucción masiva* constituye, según la ESE, la mayor amenaza para la seguridad de Europa. Es más, la mayor amenaza radica en el estrecho vínculo entre las *armas de destrucción masiva* y el *nuevo terrorismo*. En un segundo plano encontramos los *conflictos armados locales y regionales irresueltos*, que constituyen una amenaza para la estabilidad de regiones enteras. En el mismo nivel se ubica al riesgo que constituyen los *Estados fracasados o colapsados* como producto de la corrupción, el abuso del poder, las instituciones débiles, la falta de fiscalización y conflictos civiles que corroen en muchos países del mundo las estructuras estatales y sociales. Este fenómeno socava el diseño de una política global y aumenta la inestabilidad de regiones enteras. Por último, se considera también como amenaza para la UE al *crimen organizado*. Aquí se destacan las actividades relacionadas con el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas y de personas<sup>18</sup>.

En consecuencia, la UE deberá afrontar estas amenazas combatiendo con más intensidad el terrorismo, la proliferación de armas de exterminio

masivo, la amenaza de los Estados fracasados, el crimen organizado y los conflictos regionales. Por lo tanto, es necesario prevenir cuanto antes los conflictos y amenazas, ya que ninguna de ellas es de naturaleza puramente militar, y por lo tanto para combatirlas se requiere un conjunto de instrumentos de carácter mixto para la gestión de crisis de tipo civil y militar. Igualmente, la UE favorece un orden mundial sobre la base de un multilateralismo efectivo. Para ello, la UE debe seguir contribuyendo al fortalecimiento de la comunidad internacional a través del establecimiento y desarrollo de instituciones internacionales efectivas y de un ordenamiento jurídico internacional basado en la validez y el respeto del derecho internacional. Esta concepción marca, claramente, un camino divergente y alternativo al propuesto por los EE.UU. con su doctrina de guerra preventiva.

En efecto, el documento estratégico de seguridad formula una visión propia de la UE sobre el contexto de seguridad internacional, cuya adopción ha sido de manera autónoma y consensuada entre sus veinticinco Estados miembros. En ella, Europa se postula como una potencia global, superando las viejas disquisiciones que especulaban entre su naturaleza civil o militar. Propone, en todo caso, un comportamiento alejado de los

<sup>17</sup> FLECHTNER, E. (2004), loc. cit., p. 9.

<sup>18</sup> Véanse detalladamente: HIPPLER, J. (2005): "Failed Staates und Globalisierung", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/ 2005 Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 3-5; HEIN, W. (2005): "Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/ 2005 Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 6-11; DEBIEL, T. (2005): "Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/ 2005 Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 12-18; KLEMP, L./R. POESCHKE (2005): "Good Govemance gegen Armut und Staatsversagen", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/ 2005 Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 18-25; SCHMECKENER, U. (2005): "Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/ 2005 Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 26-38.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

recursos de *hard power*, que han venido siendo empleados en los últimos años por EE.UU.<sup>19</sup>.

Desde la perspectiva europea, la globalización obliga a percibir la seguridad también de forma global. Las raíces socioeconómicas de los conflictos son inseparables de sus causas tratando de evitar que estalle el conflicto en su fase armada. Para ello, la UE cuenta con un conjunto de recursos políticos, diplomáticos y económicos, a los cuales se incorpora una cierta capacidad militar destinada a ser empleada en combinación con los demás medios y, en todo caso, como último recurso ante situaciones de emergencia<sup>20</sup>.

En la práctica, se han dado pasos para procurar darle fundamento a estos recursos de orden institucional, para brindarle mayores herramientas y fortalecer la política exterior europea. En el documento *“Europe in the World- Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility”* presentado en el mes de junio 2006 por la Comisión al Consejo Europeo se reafirman los desafíos y amenazas anteriormente mencionados, expresando que dentro de las prioridades de una política exterior europea exitosa se procurará combatir el “terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los ‘estados fallidos’ y el crimen organizado”<sup>21</sup>.

Igualmente, el documento señala la estrecha y creciente relación entre la efectividad de las políticas internas (medio ambiente, energía, política de competencia, agricultura y pesca, transporte, lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal, entre otras) y su coordinación con las políticas externas, jugando un rol determinante en la influencia externa de la UE. De esta manera, concluye “muchas de las metas de las políticas internas europeas depende de un efectivo uso de la política exterior”<sup>22</sup>.

En palabras del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, el documento estratégico pretende darle respaldo y garantizar el cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos europeos, “quienes esperan que la Unión Europea utilice su importante influencia internacional para proteger y promover sus intereses y nuestros socios internacionales desean a su vez que Europa asuma sus responsabilidades globales. La UE tendrá un mayor impacto actuando como un colectivo en lugar de como una suma de sus componentes, y creo que estamos presentando hoy propuestas muy constructivas y concretas”<sup>23</sup>.

Se aprecia aquí una reafirmación de los principios de la Estrategia Europea de Seguridad y una búsqueda por consolidar institucionalmente la política exterior común. Desde esa

<sup>19</sup> GARCÍA, R. (2004), op. cit., p. 318.

<sup>20</sup> FLECHTNER, E. (2004), loc. cit., p. 10.

<sup>21</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Europa in der Welt-Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom Juni 2006*, Bruselas, 8 de junio de 2006, KOM(2006) 278 endgültig.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Europa Press Release, “EU-Außenpolitik: Kommission legt Vorschläge zur Stärkung der Union als Weltakteur vor”. IP/06/752, Brüssel, 8 de junio de 2006.

perspectiva, a la UE se le ve como un actor internacional en la búsqueda de una identidad propia en el marco internacional, que pretende realizar las siguientes funciones: una función estabilizadora, una función de líder frente a numerosos países y pueblos y una función ética en el contexto de la mundialización. La UE posee rasgos más transformadores que el poder desplegado por Estados Unidos cuando se trata de intervención externa en crisis nacionales<sup>24</sup>.

## 2. RELACIONES UNIÓN EUROPEA-COLOMBIA EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

Ahora bien, las relaciones entre la UE y Colombia tienen rasgos particulares: no son sólo bilaterales sino subregionales, lo cual determina su naturaleza plural y compleja, porque se construyen a partir de un entramado, en cuyo primer plano encontramos la relaciones entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (macronivel), el cual le sirve de marco a Colombia para estructurar sus relaciones con la primera; y en el segundo, la red que surge de sus relaciones bilaterales con los Estados miembros de la UE (micronivel). En consecuencia, las tendencias de desarrollo de dichas relaciones van a estar determinadas por los fenómenos políticos, sociales y económicos que se lleven a cabo al interior de la UE o de la CAN: ya sea que tengan un carácter comunitario, ya sea que afecten uno o involucren a varios de los Estados que integran

cada una las subregiones, o ya sea que ocurran en Colombia<sup>25</sup>.

Desde la segunda mitad de la década pasada, la comunidad internacional ha prestado, de manera gradual, mayor atención al conflicto armado colombiano. Este creciente interés está relacionado con múltiples factores acordes con los cambios de la agenda internacional después del final de la Guerra Fría. El renovado interés de Estados Unidos en Suramérica y el aumento de la complejidad del conflicto interno colombiano, el cual abarca esferas sociopolíticas que van desde la cuestión los derechos humanos, el tráfico de estupefacientes, pobreza, poblaciones indígenas, riesgos ecológicos, el desbordamiento trasfronterizo del conflicto hacia los países vecinos, hasta el aumento de la emigración de colombianos, han contribuido indiscutiblemente a una creciente visibilización del conflicto colombiano en la arena internacional. En este sentido, el conflicto armado colombiano tendría cabida en las prioridades de la agenda externa europea, porque reúne muchas de las características de la mayoría de las amenazas identificadas por la UE: 1) la presencia del narcotráfico como medio financiador de los grupos armados ilegales<sup>26</sup> (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, fuerzas paramilitares identificadas mayormente como Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–, y guerrillas históricas de menor peso actual, pero que no han sido totalmente desactivadas como el Ejército de Liberación Nacional –ELN–); 2) el *modus*

<sup>24</sup> Véase: PASTRANA, EDUARDO (2005). *Las relaciones Colombia-Unión Europea: Entre luces y sombras*, Paper Policy No. 19, Bogotá: Fescol.

<sup>25</sup> *Ibid.*

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

*operandi* de estas organizaciones son consideradas como acciones terroristas, de hecho, todas ellas se encuentran en las listas internacionales de agrupaciones terroristas; 3) el hecho de que el conflicto armado haya adquirido dimensiones que desbordan las fronteras colombianas y crean una inminente amenaza regional, lo cual hace que el conflicto colombiano se vaya adaptando cada vez a un “conflicto regional complejo”<sup>27</sup>.

La presencia europea en Colombia aumentó considerablemente durante la administración Samper (1994-1998) cuando la situación política se complicó aun más. Durante la presidencia de Pastrana (1998-2002) fue cuando la intervención internacional en el conflicto interno realmente se profundizó, lo cual se reflejó en el incremento de declaraciones y visitas de alto nivel por parte de delegaciones e instituciones europeas<sup>28</sup>. El proceso de internacionalización del conflicto armado colombiano, que se desarrolló durante el Gobierno del presidente Pastrana en su estrategia de “Diplomacia para

la Paz”<sup>29</sup>, constituye el primer antecedente importante que determinará el aumento de las iniciativas de cooperación internacional dirigidas a apoyar la resolución del conflicto armado. Sin embargo, frente a la cooperación internacional resulta evidente la diferencia de criterio entre la UE y los Estados Unidos, en lo que tiene que ver con el tratamiento del narcotráfico y su influencia en el conflicto armado interno. La actuación de la UE se produce desde el convencimiento de que no es posible darle una solución “puramente” militar al conflicto.

Desde esta perspectiva, la Unión Europea se negó a contribuir al presupuesto militar y no apoyó el Plan Colombia. En cambio, privilegió el apoyo a la defensa de los Derechos Humanos (DDHH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y acciones puntuales en atención de desplazados y desarrollo alternativo. A partir de esta lógica, la cooperación que presta la UE ha estado destinada, en el periodo 2002-2006, a proyectos que apoyan el fortalecimiento de las instituciones,

<sup>26</sup> Para un análisis de la relación entre los grupos armados ilegales y sus fuentes de financiación en el contexto de las “nuevas guerras”, véase: KALDOR, M. (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona: Tusquets. Véase también: DETTMER, J. (1997) “Drug war on US streets is fought in Colombia”, en *Insight* (13), N° 43, Washington, noviembre de 1997.

<sup>27</sup> KALDOR, M. (2001), op. cit., p.16. Esta situación ha permitido a autores como MARY KALDOR hablar de nuevas guerras, en tanto el fin del orden bipolar puso en primer plano de la agenda internacional a una serie de amenazas tales como el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo o el lavado de activos, al igual que a una serie de conflictos como los presenciados en Bosnia, Kosovo, Colombia o Afganistán en los cuales es difícil identificar con claridad: los combatientes, los objetivos de la guerra, la forma de financiación, así como la forma en la que los Estados les hacen frente. MARY KALDOR planteó que tras el fin de la Guerra Fría se produjo un cambio en la naturaleza de la guerra, que obligó a los Estados a luchar en el siglo XXI un tipo de guerras que difieren de las guerras del siglo XX; BUZAN, B. (1991), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf.

<sup>28</sup> CARVAJAL, L.; PARDO, R. “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz (historia reciente y principales desafíos)”, en ARDILA, M. et al, eds. (2002), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá: FESCOL, pp. 190-191.

<sup>29</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento CONPES 3194, “Cambio para construir la paz (1998-2002)”.

La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia

en particular en el sector de la Justicia: los Laboratorios de Paz, la defensa de los DDHH y la asistencia humanitaria a los desplazados forzosos<sup>30</sup>.

De esta forma, la UE extiende hacia Colombia una intención clara de constituirse como un “poder de transformación”, diferenciado radicalmente de los términos en que se desarrolla la cooperación norteamericana en Colombia. Este es el argumento defendido por Mark Leonard, quien compara, en el marco internacional, el “éxito” de Estados Unidos en Afganistán (cambiar un régimen) con el de la UE en Polonia (transformar una sociedad). Situados en un marco regional, más equivalente y, por tanto, más comparable, Leonard escribe que “la UE esta muy implicada en la reconstrucción de Serbia y apoya su deseo de verse ‘rehabilitada’ como Estado europeo. Los Estados Unidos no ofrecen a Colombia ninguna esperanza de integración a través de instituciones multilaterales o fondos estructurales, tan sólo asistencia temporal de Estados Unidos en forma de misiones de formación militar o de ayuda”<sup>31</sup>. Obviamente, en ello radica la diferen-

cia esencial que existe entre el papel que juega o puede seguir jugando la UE en el proceso de paz colombiano, en contraposición al rol norteamericano, que encuentra su expresión más clara en el llamado “Plan Colombia” de enfoque claramente militarista<sup>32</sup>.

En efecto, la UE ha proyectado durante los últimos años en sus relaciones con Colombia su carácter de actor global, en gestación, a través de sus instrumentos de cooperación, a fin de contribuir a la solución del conflicto interno.

La ayuda europea ha estado enmarcada, en su dimensión de potencia civil, en un contexto fundamentalmente humanitario. La cooperación europea ha tenido como objetivo la solución de problemas estructurales de largo plazo que le dan impulso a los ciclos de violencia. De ahí que se haya convertido en el principal donante de ayuda al desarrollo de Colombia, según informe de la Comisión Europea entregado el 3 de febrero de 2005 en la Mesa de Donantes en Cartagena, a través de proyectos en ejecución orientados a sectores de cooperación, los cuales

<sup>30</sup> ECHO “Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea: Construyendo un Nuevo Futuro”. Bruselas, 2002; COMISIÓN EUROPEA (2005): “La Unión Europea y Colombia”, Bogotá, Delegación de la Comisión Europea en Colombia; COMISIÓN EUROPEA (2001): “Reglamento No. 2130/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de octubre de 2001 relativo a las acciones de ayuda a poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de AL y Asia”. Bruselas.

<sup>31</sup> De esta forma E. BARBÉ cita y comenta las reflexiones de MARK LEONARD en tomo al denominado poder transformador de la UE en el marco internacional, realizadas en su artículo “Europe’s transformative power”, CER Bulletin, No 40, febrero/marzo, 2005.

<sup>32</sup> PASTRANA, E. (2005). *Las relaciones Colombia-Unión Europea: Entre luces y sombras*, loc. cit.; DRYZEK, JOHN (2006), “Transnational Democracy in an Insecure World”, en: *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, pp. 101-119; RICHMOND, OLIVER (2004), “The Globalization of Responses to Conflict and the Peace-building Consensus”, en: *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, No. 2, pp. 129-150; BRETHERTON, CHARLOTTE; VOGLER, JOHN (1999): *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge; Pinakas, Thanasis (2006), “The notion of solidarity in European Foreign Policy: a realist-constructivist approach”, ponencia presentada en *European Foreign Policy Conference 2006*, London School of Economics & King’s College, Londres, julio 2 y 3 de 2004; ZANGER, SABINE (2000), “Good governance and European aid, The impact of political conditionality” en: *European Union Politics*, Vol. 1, No. 3, pp. 293-317.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

le apuestan a una solución negociada del conflicto armado interno y a mitigar sus efectos sobre la población civil, que se evidencian en una de las peores crisis humanitarias de todo el mundo, en cuanto al número de desplazados internos<sup>33</sup>.

A decir verdad, los conflictos internos constituyen una amenaza para regiones enteras lo cual tiene, por supuesto, mucha validez en lo que se refiere al conflicto colombiano, cuyos efectos pueden perjudicar los intereses de la UE en la región. En efecto, dicho conflicto representa un factor de inestabilidad política que amenaza la seguridad del área andina, debido a fenómenos como la expansión transfronteriza de las actividades del narcotráfico y sus delitos conexos, así como el desplazamiento forzado de ciudadanos colombianos hacia los países vecinos. Por otra parte, la UE ha utilizado otros instrumentos en su estrategia para contribuir a la paz y el desarrollo de Colombia tales como el diálogo político, las ventajas comerciales otorgadas mediante el Sistema General de Preferencias (medida de trato preferencial en los aranceles de ciertos productos para los países que combaten el narcotráfico) y el fomento al proceso de integración andina<sup>34</sup>.

Desde esta perspectiva, se entiende los 5 componentes de la estrategia para Colombia de la Comisión Europea

(2000-2006): 1) desarrollo social y económico y lucha contra la pobreza; 2) desarrollo alternativo; 3) reforma al sector justicia; 4) promoción de los Derechos Humanos, y 5) asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto<sup>35</sup>. En el nuevo *Country Strategy Paper para Colombia (2007-2013)* se parte de estos 5 principios, se continuará asignando un especial importancia al multilateralismo y se identifican tres principales campos de cooperación: soporte a iniciativas de paz y de desarrollo económico y social, incluyendo desarrollo alternativo; fortalecimiento del sector justicia y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Además, dichas acciones estarán enfocadas, en particular, a la protección de grupos vulnerables como mujeres, niños y grupos étnicos; al fomento a la productividad económica, la competitividad y la expansión del mercado<sup>36</sup>.

### 3. LOS LABORATORIOS DE PAZ: ESTRATEGIA EUROPEA PARA COLOMBIA

La mayor apuesta de la UE para contribuir a la solución del conflicto colombiano han sido los LP, los cuales, según su declaración de objetivos, pretenden apoyar procesos de recomposición del tejido social que permitan crear las condiciones para una paz duradera basada en el principio de la

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> DRYZEK, JOHN (2006), "Transnational Democracy in an Insecure World", en *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 2, pp. 101-119; RICHMOND, OLIVER (2004), "The Globalization of Responses to Conflict and the Peace-building Consensus", en *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, No. 2, pp. 129-150.

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Country strategy paper: Colombia 2000-2006*.

<sup>36</sup> Versión preliminar del "Country Strategy Paper: Colombia 2007-2013" de la COMISIÓN EUROPEA, reseñado en: Internacional Crisis Group. "Uribe's re-election: can the EU help Colombia develop a more balanced peace strategy?", en *Policy Report, Latin América*, No. 17, junio 2006.

La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia

equidad social y una mejor condición de vida y oportunidades para la población, así como en el fortalecimiento de las autoridades políticas democráticas de base<sup>37</sup>.

La estrategia de paz de la Unión Europea para Colombia se ha concentrado, en el mediano plazo, en el desarrollo de programas líderes como los LP. Dichos proyectos están enmarcados dentro de los ejes de acción del *Programa de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Unión Europea*, con el cual se pretende mitigar el conflicto en algunas zonas críticas del país.

Dentro del contexto que hemos planteado hasta ahora, retomando las líneas estratégicas de la política exterior europea y su “poder transformador”, las iniciativas de los LP se pueden entender a partir de la lógica de influenciar positivamente en los procesos destinados a desactivar el conflicto a través de medidas que traten mitigar las causas del mismo. De esta manera, se confirma que para la UE no es posible una salida exclusivamente militar del conflicto colombiano y se aprecia por lo tanto que,

“sin rechazar los requerimientos legítimos de defensa del Estado colombiano, [los formuladores de política exterior europea] conside-

ran que la gradual transformación de las causas políticas, sociales, económicas y culturales del conflicto mediante una participación social amplia, el fortalecimiento de las instituciones locales y regionales, la promoción de los derechos humanos y un desarrollo sostenible y equitativo es esencial para sentar las bases de la paz”<sup>38</sup>.

Con relación a lo anterior, la UE tiene como principio rector para la solución de conflictos el darle una atención integral a los conflictos regionales. De modo que para el caso colombiano, se procura confrontar las principales causas que subyacen en los fenómenos estructurales de violencia. En este sentido, los informes europeos sobre Colombia concluyen que dichas causas son, en esencia, las siguientes: debilidad o carencia institucional estatal<sup>39</sup>, ausencia de coherencia de políticas entre niveles de gobierno y falta de cohesión social y alternativas económicas a la industria de drogas ilícitas en muchas regiones. De esta manera, la UE considera que afrontar la pobreza rural y desarrollar una presencia estatal integral en todo el país contribuirá de manera esencial al apoyo de una solución negociada y, en el camino, ayuda a desactivar posibles resurgimientos de conflictos locales o regionales.

<sup>37</sup> Delegación de la Comisión Europea para Colombia. Unión Europea-Colombia, separata “Cooperación”.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>39</sup> Desde estudios que han sido pioneros en el debate en nuestro país, se ha establecido como necesario considerar, ante todo, que el “factor central de la historia colombiana y que sirve de contexto a la recurrencia de la violencia, es la precariedad del Estado-Nación”. Véase: PÉCAUT, DANIEL. “Colombia: violencia y democracia”, en: *Análisis Político* No. 13, mayo-agosto, 1991, UNAL-IEPRI, Bogotá, p. 40. De esta manera no existe, en efecto, en el país aún, una organización que dé cuenta de una premisa central en el derecho público moderno: el Estado como una “asociación de dominio institucional con el monopolio de la violencia legítima”. Véase: WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1976), p. 822; y, ELIAS, NORBERT. *Über den Prozess der Zivilisation* (1990), p. 142.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

En este sentido, el origen de la iniciativa de los LP se remonta a la observación de un amplio movimiento de participación ciudadana a favor de la paz en algunas regiones del país, la cual llamó particularmente la atención a las organizaciones europeas que trabajan en su territorio y motivaron la creación de estos “laboratorios sociales”, donde se exploran los caminos para combatir la violencia y propiciar el desarrollo sostenible a través de instrumentos propios del Estado de Derecho<sup>40</sup>.

Así, el primer LP, situado en el Magdalena Medio<sup>41</sup>, surge para apoyar este conjunto de procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional que, en el nivel local y regional, buscan realizar, en medio del conflicto, transformaciones en el orden económico, social, cultural y político,

para construir colectivamente las condiciones de una paz duradera basada en la vida con dignidad para todos los habitantes<sup>42</sup>.

Los territorios seleccionados para el programa, tienen características y problemas en común. Todos se clasifican entre las zonas más conflictivas de Colombia con una alta incidencia de violencia, actores armados y desplazamiento. Sin embargo, en estos territorios hay también una variedad de formas y experiencias de resistencia civil a los actores del conflicto armado, que surgen desde la sociedad civil para contrarrestar de manera participativa las causas socio-económicas del conflicto<sup>43</sup>.

En el documento guía del Proyecto de Laboratorio de paz se exponen tres objetivos principales: (i) el apoyo en

<sup>40</sup> Definición de los “Laboratorios de Paz” en el Documento de Estrategia País de la Comisión Europea (CE), Véase: COMISIÓN EUROPEA, *Colombia Country Strategy Paper, 2002-2006*, pp. 25-26

<sup>41</sup> La región del Magdalena Medio históricamente se caracterizó por un permanente conflicto de poder entre los diversos grupos armados (existe una presencia histórica de las guerrillas y, desde finales de la década del 90, se ha consolidado el dominio de grupos paramilitares que entraron “a sangre y fuego” a la región). Igualmente existen conflictos entre terratenientes, narcotraficantes, líderes sindicales y la población. La zona del Magdalena Medio es extensa, heterogénea y compleja. Los cultivos de coca concentrados especialmente al sur de Bolívar, la explotación aurífera en la Serranía de San Lucas, el petróleo, los carteles de la gasolina y la histórica presencia de las guerrillas son factores que han potenciado el conflicto armado en los últimos años. La agudización del conflicto reciente se inició hacia el año 2000 cuando las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) empezaron una ofensiva para disputarle el territorio tradicionalmente controlado por las guerrillas FARC-EP y el ELN. Véase: *Observatorio de los Derechos Humanos*, “Panorama actual del Magdalena Medio”, en: VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2002) *Colombia, conflicto armado, regiones, Derechos Humanos y DIH 1998-2002*. Bogotá: Vicepresidencia de la República y Fondo de Inversiones para la Paz –FIP–, p. 86. Igualmente, Los factores que dinamizan el conflicto y encuentran un caldo de cultivo para su dinamismo son las altas condiciones de pobreza (cerca del 70% vive en la pobreza, paradójicamente, puesto que la región se caracteriza por su alta riqueza en recursos), una precaria presencia estatal, la falta de credibilidad en las instituciones estatales y en sus mecanismos de justicia, y la tendencia a la solución armada para dirimir los conflictos. Véase: PULIDO, LUZ MARGOTH *et al* (2000), *Entre el fuego: tres experiencias de participación en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Parcomon.

<sup>42</sup> La definición de Laboratorios de Paz es dada por el programa de Cooperación de la Unión Europea en el Convenio Específico de Financiación (CEF).

<sup>43</sup> En este contexto, el papel que la UE asigna a la cooperación es el de ser un instrumento de apoyo a dinámicas que ya existen dentro de la sociedad civil colombiana. La función de esta cooperación es

los territorios a los Programas de Derechos Humanos y promoción de la vida digna; (ii) la construcción de zonas de convivencia pacífica entre sus habitantes mediante el fortalecimiento institucional local, y el apoyo a actores civiles que promuevan la paz, y (iii) el impulso al desarrollo económico y social, incluyendo en la medida de lo posible, la promoción del desarrollo alternativo<sup>44</sup>. La población destinataria del programa son 29 municipios del llamado “Magdalena Medio”, localizado en el punto de encuentro de los departamentos de Bolívar, Santander, Antioquia y Cesar.

La primera experiencia del LP, se dio con el nombre de “Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio”, el cual inició actividades el 25 de febrero de 2002 con la suscripción del Convenio Específico de Financiación (CEF) entre la Unión Europea y la República de Colombia. Este programa reforzó las acciones que venía realizando la “Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio”, que desde 1995, por iniciativa de Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), la Unión Sindical Obrera (USO), la Diócesis de Barranbermeja, la Sociedad Económica de

Amigos del País (SEAP) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) intentaba dar respuesta a la necesidad de precisar las causas que asocian frecuentemente la presencia de petróleo con condiciones de pobreza y violencia extrema en el país<sup>45</sup>. El principal resultado de esta iniciativa primaria fue la gestación de altos niveles de participación activa de la población de dicha región en la definición de las líneas estratégicas del desarrollo de sus municipios a través de los Núcleos de Pobladores y las llamadas *Propuestas Municipales*, que se constituyeron en la expresión del consenso ciudadano y cuyos contenidos fueron incorporados en los Planes de Desarrollo Municipal y empezaron a ser parte de las políticas públicas del Estado local en la región.

Posteriormente, el Estado asumió esta gestión, elaborando el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), en el cual trabajan el sector público, la empresa privada y asociaciones civiles, con financiamiento del Estado (a través del Departamento Nacional de Planeación y la Red de Solidaridad Social), del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>46</sup>.

---

Cont. nota 43

permitir la profundización y estructuración de experiencias de iniciativa ciudadana y favorecer su articulación con las iniciativas de paz del gobierno y de los grupos en confrontación. El monto final del aporte a los LP, que intervienen desde hace cuatro años en 137 municipios, se fija en una contribución europea de 92 millones de euros y un aporte del gobierno colombiano de 21,8 millones, para un total de 113,8 millones de euros (47% del total de la cooperación con el país”, en: *La cooperación europea con Colombia, una apuesta por la paz*” en: *Euronotas* No. 36. Boletín informativo de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Bogotá, enero-abril 2006, p. 5.

<sup>44</sup> “El PDPMM como Origen del Programa Laboratorio de Paz”, disponible en línea en: [www.pdpmm.org.co/labpaz/pdf/poa2004-2.pdf](http://www.pdpmm.org.co/labpaz/pdf/poa2004-2.pdf) [08/05/06]

<sup>45</sup> CINEP (2001). *Informe final de sistematización para una metodología para construir comunidad en situaciones de conflicto*. Bogotá: CINEP. p. 60.

<sup>46</sup> KATZ, MAURICIO (2004), “*Experiencia regional de paz: El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio*” En: GARCÍA, MAURICIO (Ed.) *Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*. Accord y CINEP.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

A partir del 2002, la UE inició con una fuerte presencia en el proyecto. De allí que la contribución europea para el programa sea actualmente de 34,8 millones de euros, con una contrapartida nacional de 7,4 millones de euros, para un total de 42,2 millones de euros. La primera fase del proyecto (2002-2005) se enfocó hacia la construcción de las condiciones que permitan el fortalecimiento de una sociedad civil organizada y de las instituciones democráticas, para la adquisición de una mayor capacidad de influencia en el proceso de paz, reorganizando las instituciones locales y reorientando el curso de las actividades económicas. Esta fase se ejecutó a través de 4 componentes principales: 1) *Cultura de paz y derechos integrales*, el declarado compromiso para que se respeten los derechos humanos de los pobladores de la región<sup>47</sup>. 2) *Actividades productivas* que busquen garantizar la seguridad alimentaria<sup>48</sup>. 3) *Infraestruc-*

*turas sociales*, el cual promulga la dotación y rehabilitación de centros educativos, construcción de obras físicas de beneficio a la población y el aumento de la calidad en la prestación de los servicios. 4) *Fortalecimiento Institucional*, con la pretensión de contribuir al mejoramiento de la formación técnica y ética de los funcionarios públicos, el incremento de la capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil en la formulación, ejecución y seguimiento de Planes de Desarrollo, el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento en los municipios, el aumento de la disponibilidad y acceso a los servicios de extensión agropecuaria y el incremento en la capacidad y eficiencia en el control social a la gestión pública.

Después de observar la experiencia del Primer Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, la Unión Europea

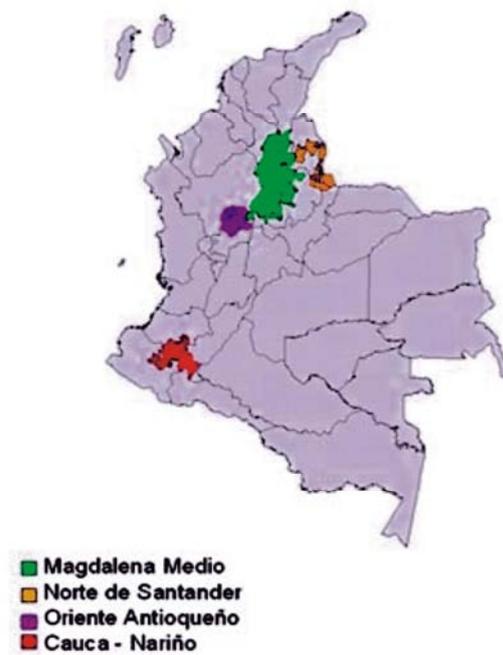
### Localización y mapa del Primer Laboratorio de Paz: Magdalena Medio



<sup>47</sup> Convenio Específico de Financiación (CEF), p. 17.

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 18.

*Localización geográfica del Laboratorio de Paz I (Magdalena Medio)  
y Laboratorio de Paz II: Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Cauca.A*



decidió respaldar con 33 millones de euros el II Laboratorio de Paz, para extender el programa a 23 municipios del Oriente Antioqueño, 15 del Norte de Santander y 24 de la región del Macizo Colombiano-Alto Patía (Nariño y Cauca). El II Laboratorio de Paz se inicia en 2004 y busca promover la convivencia pacífica, el fortalecimiento institucional y el desarrollo alternativo, siempre desde la óptica de apoyar procesos sociales que le apuesten a la participación ciudadana en la gestión de lo público, a iniciativas de paz, derechos humanos y vida digna, así como a acciones encaminadas al desarrollo socioeconómico sostenible.

De las tres áreas escogidas para este segundo Laboratorio, el Oriente Antioqueño es la zona más homogénea y desarrollada (económicamente y socialmente). El Oriente Antioqueño es una tierra de grandes paradojas, pues a pesar de sus grandes avances y ventajas, la intensificación del conflic-

to en los últimos años, ha sido uno de los más notables de Colombia; precisamente esas ventajas lo hacen atractivo para los actores armados ilegales y, junto con los altos niveles de inequidad que caracterizan esa región, la hacen propensa a la violencia. Norte de Santander y Macizo colombiano/Alto Patía como entidades territoriales son bastante más complejas que el Oriente Antioqueño. Además, encierran grandes zonas pobres, periféricas y marginales en todo sentido. El carácter fronterizo de Norte de Santander, junto a los bajos niveles de organización social y alta incidencia de desplazamiento forzoso, ha contribuido a una pérdida de identidad regional, desarraigo cultural y deterioro de valores. En la región sur es muy fuerte el componente étnico, con muchas organizaciones afrodescendientes e indígenas que están intentando recuperar un camino para un desarrollo propio de la región, que tenga más en cuenta su historia,

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

pluralismo étnico y mecanismos tradicionales de participación para un mayor empoderamiento social.

El II Laboratorio sigue sosteniendo los ejes estratégicos de la primera experiencia a través de tres líneas de acción: 1) implementación de una cultura de paz basada en el fortalecimiento del diálogo de paz, el respeto de los derechos humanos y una vida digna; 2) gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y participación ciudadana, y 3) un desarrollo socio-económico sostenible que mejora las condiciones de vida de la población objeto en armonía con el medio ambiente<sup>49</sup>.

#### 4. LOGROS Y OBSTÁCULOS DE LA PRIMERA FASE DE LOS LABORATORIOS

Lejos de pretender realizar una evaluación exhaustiva de la primera fase de los LP, se quieren plantear algunas observaciones generales sobre dicha experiencia. Con relación a los logros obtenidos hasta el momento, las corporaciones que trabajan en su ejecu-

ción han definido en sus informes que esta primera fase ha generado los siguientes resultados, puntos débiles y aprendizajes<sup>50</sup>.

Las convocatorias públicas para presentar proyectos encontraron gran acogida en la población, la mayoría de ellos concentrados en los componentes de infraestructura social y actividades productivas. Sin embargo, pocos fueron los proyectos presentados orientados a la atención de los proyectos de paz y de fortalecimiento institucional, líneas base del Laboratorio. Adicionalmente, de los 322 proyectos seleccionados, la mayoría de ellos de poca duración, no estaban articulados a una propuesta más integral de desarrollo<sup>51</sup>. Finalmente, aún cuando la convocatoria de proyectos confirió mayor legitimidad social al proceso y permitió a la Corporación ejecutora la interacción con actores antes lejanos, se requirió de un esfuerzo mayúsculo para la reformulación y posterior ejecución de los proyectos, así como para su articulación en una estrategia orientada hacia el desarrollo sostenible y la búsqueda de alternativas al conflicto<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Véase: *Plan Operativo del Segundo Laboratorio de Paz*, 2003

<sup>50</sup> El informe más completo producido hasta el momento se trata de la evaluación contratada por la Comisión Europea y realizada por: ANDERS RUDQVIST/FRED VAN SLUYS (2005), *Informe Final de Evaluación de Medio Término Laboratorio de Paz del Magdalena Medio*. Febrero 2005.

<sup>51</sup> En entrevista personal con uno de sus funcionarios del PDPMM en Puerto Bello, Antioquia, éste manifestaba que muchas organizaciones de base se desarticulaban durante la mayoría del tiempo y que solo se volvían a reunir en épocas previas a las nuevas convocatorias de proyectos, lo que hace ver a estas asociaciones como “cazadores de rentas” (*rent-seekers*). Igualmente, la presentación de propuestas de sectores muy particulares cuya formulación no fue producto de jornadas de trabajo y discusión de la problemática y sus mejores soluciones, como era el método corriente de los núcleos de pobladores en experiencias de iniciativas sociales en la década anterior.

<sup>52</sup> Igualmente, la conformación de los Comités *Ad Hoc* (municipales y regionales) como instancia de aprobación de proyectos, garantizó la vinculación de diferentes entidades y organizaciones sociales involucradas en el desarrollo regional. Empero, generó confusiones y expectativas inadecuadas en los pobladores al dividir municipalmente los recursos, separar en fases de los proyectos y en algunos casos aprobar proyectos cuya viabilidad técnica había sido cuestionada por el equipo técnico dispuesto por la Corporación de Desarrollo y Paz para el Magdalena Medio.

La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia

En las fases de ejecución de proyecto se criticó la excesiva normatividad de la “*Guía práctica de contratación europea*” y de los procedimientos internos de la Corporación, lo que generó lentitud y dilación en los procesos ejecutorios. Se dio un mayor énfasis a los proyectos de paz, especialmente a la consolidación de espacios humanitarios, como una estrategia para hacerle frente a los problemas más candentes y centrales del conflicto.

La Fase II del Laboratorio del Magdalena Medio promete profundizar la construcción del tejido social y mejorar estratégicamente la efectividad de los programas. Se pretenden mejorar el acompañamiento a las organizaciones sociales en la ejecución de los proyectos, con personal técnico calificado; se diseñó una estrategia de ejecución con base en operadores y en una mayor articulación institucional; se retomó, se amplió y se enriqueció con presencia institucional, el proceso participativo de los núcleos de pobladores y de los Equipos Técnicos Educativos, que el PDPMM había desarrollado para la convocatoria ciudadana en la selección de proyectos.

Desde esta lógica, el proceso, al finalizar la primera fase e iniciar la segunda, evidencia un conjunto de redes de pobladores que articulan núcleos de ciudadanos. Estas redes trabajan juntas, desde posiciones diversas, unidas en los principios y objetivos básicos del Programa. Se ha fortalecido

también la capacidad de interlocución entre los pobladores y los representantes del gobierno local. De manera similar, se ha generado mayor descentralización de los recursos, lo que contribuye a una mayor capacidad decisoria de las subregiones, y a la disminución del equipo central del PDPMM. Igualmente, los informes oficiales aseveran que se ha consolidado en varias regiones el “discurso a favor de convertir todo el Magdalena Medio en espacio humanitario”. Se ha logrado el respeto del proyecto por parte de los actores armados ilegales hasta “convertirse en un proceso política y socialmente viable”.

Para la segunda fase (2005-2010), el proyecto buscará profundizar algunas actividades de la primera fase, intensificando el apoyo a la resolución del conflicto, a la concertación regional y al proceso de paz<sup>53</sup>. En primer lugar, es evidente el interés de orientar el programa más decididamente hacia el objetivo de la paz y la superación del conflicto. De allí que el Laboratorio ponga énfasis en un grupo seleccionado de “espacios humanitarios” hacia donde se dirigirían de manera prioritaria las acciones<sup>54</sup>. Lo que el Laboratorio pretende con estas zonas es crear las condiciones que permitan a los pobladores resistir el desplazamiento forzado y seguir permaneciendo en sus territorios de origen.

En segunda instancia, se busca la legalización y el ordenamiento de las

<sup>53</sup> ANDERS RUDQVIST/FRED VAN SLUYS (2005). *Informe Final de Evaluación de Medio Término Laboratorio de Paz del Magdalena Medio*.

<sup>54</sup> “Las zonas de los ‘Espacios Humanitarios’ se caracterizan por ser las más expuestas a las secuelas del conflicto armado, así como sitiadas o bloqueadas por la disputa del control del territorio y su población entre los actores armados. Por lo general se encuentran en una situación de marginalidad social, económica y geográfica, y la mayoría de ellas están además gravemente afectadas por problemas relacionados con la presencia de cultivos de uso ilícito”, *Ibid.* p. 18.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

formas de posesión, ocupación y uso de la tierra, en particular, en zonas de colonización donde está ubicada gran parte de los cultivos ilícitos<sup>55</sup>. Finalmente, la segunda fase tiene como objetivos principales la búsqueda de salidas a la existencia y expansión de los cultivos de uso ilícito. Además de su relación con el conflicto armado como fuente de financiación y agente dinamizador, la economía del narcotráfico afecta, por medio de la corrupción, a las administraciones públicas, los gobiernos locales y al aparato judicial de la región, empeorando las condiciones ya críticas de gobernabilidad y calidad de los gobiernos locales<sup>56</sup>.

Por otro lado, en el nivel de producción económica, según los estudios realizados por el Programa durante la primera fase, se ha diagnosticado que la economía campesina difícilmente puede proveer la base económica suficiente para la mayoría de la población rural<sup>57</sup>. De ahí que se haya estimulado la producción de *cultivos líder* con un valor agregado relativamente alto (por ejemplo palma africana, cacao, caucho) agrupando a diversos cultivadores en asociaciones dedicadas a estos cultivos. Sin embargo, una de las recomendaciones hechas por la evaluación de la primera fase del Laboratorio consiste en que, en el largo plazo, las asociaciones de cultivadores puedan hacer parte de la cadena productiva, incluyendo también la comercialización de estos productos, no sólo su cultivo.

## 5. CRÍTICAS AL LABORATORIO DE PAZ

Una de las principales críticas de que es objeto el programa de los LP señala que, pese a que promueve la participación ciudadana, dada la fuerte presencia de los diversos grupos armados en la zona, muchas de éstas organizaciones sociales no velan por los intereses de la población ni de sus líderes, sino que son manipuladas, protegidas y estimuladas por los grupos armados ilegales. En particular, debido al avance que han tenido en la última década, las diversas organizaciones paramilitares en cada región. Así, pues, en estas zonas de escasa presencia estatal, los grupos armados ilegales ganan la lealtad y adhesión de la población a “sangre y fuego”, en donde a la mayoría de ellos se les limitan sus derechos civiles y políticos. Por otro lado, quienes no se someten a sus dictados corren un alto riesgo de pagar con su vida su actitud de resistencia y, en el mejor de los casos, sólo les queda la alternativa del desplazamiento.

El proceso de desmovilización y desarme de las, AUC no ha generado todavía una verdadera desarticulación del poder militar de estos grupos en sus zonas de dominio. En realidad, y a pesar de que las organizaciones paramilitares estén formalmente en un proceso de negociación con el gobierno, el ejercicio de su poder militar, económico y político en los ámbitos

<sup>55</sup> Se ha identificado que en la región existe un proceso acelerado de concentración en pocas manos de las mejores tierras de la región, las cuales quedan al servicio de los grupos narcotraficantes y paramilitares, los cuales lavan o “formalizan” sus capitales a través de la compra de fincas para “engorde” o para grandes proyectos económicos (palma africana, ganadería).

<sup>56</sup> FONSECA, D; GUTIÉRREZ, O; RUDQVIST, A. (2004). *Cultivos de uso ilícito en el Sur de Bolívar: Aproximación desde la economía política*, Bogotá: PNUD-ASDI.

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, FAJARDO, D. (2002), *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales.

local y regional, es innegable<sup>58</sup>. De esta manera, como lo señala Romero, a pesar de los esfuerzos del Programa en la construcción de organizaciones civiles, “el derecho y la democracia no son cartas para jugar en esta partida de poder militar”<sup>59</sup>.

Es necesario reiterar que los LP han promocionado los monocultivos de palma africana, caucho y cacao, tal como lo hizo el Plan Colombia. Es decir, que para varios de sus detractores<sup>60</sup>, la apuesta ideológica es llevar a las comunidades campesinas a que se incorporen a los procesos de la apertura económica, desconociendo así las causas estructurales de la crisis y las consecuencias ambientales y sociales de dichos cultivos. Si bien es cierto, como lo reconoce el proyecto, que la economía campesina tiene dificultades para satisfacer las necesidades de la población, en el diagnóstico se ignora por completo que un factor de gran incidencia en la crisis del sector campesino, fuera del abandono tradicional por parte del Estado, lo ha sido los efectos negativos de llamada la apertura económica. Así parecería que el

problema recae sobre los métodos de la economía campesina y no en la estructura de la economía internacional<sup>61</sup>.

Así mismo, hay que destacar que varios de los proyectos de producción de palma africana han sido promovidos por los grupos paramilitares en las zonas. En este sentido, empresarios apoyados por el paramilitarismo, han expulsado en el departamento del Chocó a las comunidades negras de sus tierras, proceso que terminó, ante la negativa de las comunidades de integrarse al proceso productivo de la palma africana, con la legalización por parte del INCODER de 10.000 hectáreas de tierras colectivas e inajenables de las comunidades entregadas a los paramilitares, lo que podría generar una suerte de contrarreforma agraria colombiana.

Por otra parte, se hace énfasis en que no se trata de una verdadera experiencia de movilización e iniciativa de paz, puesto que es manejado por organismos estatales y por la iglesia, dejando a las comunidades organizadas como simples espectadores, porque la mayoría de las veces se limitan a ser recepto-

<sup>58</sup> Para un análisis detallado de la influencia político-electoral de los paramilitares en las regiones, véase: LOSADA, R. (2006), “Implicaciones electorales de la reinserción política de las Autodefensas en Colombia”, en: *Papel Político*, Vol. 11, No. 1, 2006.

<sup>59</sup> ROMERO, M. (1999) “El PDPMM: Desarrollo y Paz ‘en caliente’”, en: *Controversia*. No. 174, junio, 1999. Bogotá: CINEP, p. 64.

<sup>60</sup> Véase por ejemplo: ARENAS, H. (2006) “Estados Unidos y la UE en Colombia” en: *Revista Pueblos*, disponible en versión electrónica en: [http://www.revistapueblos.org/article.php?id\\_article=425](http://www.revistapueblos.org/article.php?id_article=425) [01/07/06]; Véase también: Ó LOINGSIGH, G. (2005), *Laboratorios de Paz de la Unión Europea: ¿El Plan Colombia de Europa?* Disponible en línea: [www.revistapueblos.org/IMG/pdf/laboratorios.pdf](http://www.revistapueblos.org/IMG/pdf/laboratorios.pdf) [15/05/06]. Otra reflexión sobre los Laboratorios de paz en: REIS, B. (2006), “*Los Laboratorios de Paz ¿Una estrategia propia de la UE?*” disponible en línea en: <http://www.acompaz.org/article.php?idarticle=221>. Algunas de las críticas a los Laboratorios fueron debatidas en el Foro: “La discusión internacional sobre los Laboratorios de Paz de Colombia en 2005”, cuyas memorias son presentadas de manera resumida en el sitio web de *L. initiative irénées: ressources, alliance et propositions pour la paix*: <http://www.irenees.net/fiches/fiche-analyse-145.html> [20/05/06].

<sup>61</sup> MONDRAGÓN, H. (2005): “*Efectos del modelo autoritario de Álvaro Uribe Vélez en los derechos de los Campesinos*”, en: *El Campo: Una carta por jugar*, Bogotá: ILSA.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

res de los programas. En efecto, muchas de las decisiones están concentradas en los mandos altos del programa y la descentralización es aún un proyecto<sup>62</sup>. Igualmente, se le critica por ser un programa con una clara tendencia “contrainsurgente”, que pretende pacificar la región para facilitar el acceso a los enormes recursos económicos de la región. De manera similar, se le ha asociado que esta goza con la observancia y vigilancia permanente de los paramilitares<sup>63</sup>.

Cabe añadir que la actitud de los habitantes de dichas regiones frente a los programas estatales expresa una desconfianza de mucho arraigo, como producto de la violencia histórica que ha sido ejercida sobre líderes sindicales, fenómeno en el que las fuerzas estatales de seguridad han estado implicadas. Asimismo, algunas masacres y la falta de protección de la población ante las arremetidas de los paramilitares en años anteriores, ha aumentado los síntomas de desconfianza en los actores estatales, los cuales son vistos no como garantes sino como factores de riesgo. Es por esto que la capacidad de organización y de crear lazos de confianza y cooperación dentro de la población en dichas zonas es escasa. La población es movilizada muchas veces desde arriba, pero la resistencia, el miedo frente a una eventual arremetida de los grupos ilegales armados y la poca credibilidad en el papel de las fuerzas armadas estatales para garantizarles protección, se han convertido en factores que han obstaculizado la consolidación de una verdadera sociedad civil organizada en tales regiones.

Las reflexiones anteriores, por un lado, son producto de las autoevaluaciones realizadas por las mismas organizaciones ejecutoras en cada etapa del proyecto. Por otro se basan tanto en testimonios de los pobladores de dichas regiones como en las opiniones de algunos críticos del programa. En síntesis, se aprecia a los LP como una posibilidad de mitigar algunos efectos del conflicto en zonas de alta complejidad, así como promover el desarrollo regional a través de la promoción de la infraestructura, el diálogo y la reconciliación, tratando con ello de ofrecer una salida alternativa a la actual estrategia del gobierno Uribe de privilegiar la salida militar del conflicto con la guerrilla.

## CONCLUSIONES

Los LP se inscriben dentro de la lógica de la política exterior de la UE en el marco de sus relaciones con Colombia, en el sentido que son una búsqueda para la construcción de opciones alternativas de la ciudadanía para enfrentar el conflicto armado interno, el desplazamiento forzado, la economía del narcotráfico y la condiciones sociales de marginalidad y pobreza. Igualmente, es coherente con la visión europea de combatir y prevenir el conflicto, atacando las causas estructurales que lo gestan y dinamizan. De esta forma, se aborda dicha problemática a partir de una mirada global, para no limitar exclusivamente la búsqueda de soluciones al plano militar. En este sentido, la UE apoya proyectos, cuyos objetivos son la generación de mecanismos que ayuden a estabilizar

<sup>62</sup> Esto es destacado en el mismo informe citado de ANDERS RUDQVIST y FRED VAN SLUYS, *Informe Final de Evaluación de Medio Término Laboratorio de Paz del Magdalena Medio*, op. cit., pp. 11-13 y 47-48.

<sup>63</sup> ROMERO, M. (1999) “El PDPMM: Desarrollo y Paz ‘en caliente’”, loc. cit., p. 68.

las zonas de conflicto, a través de la creación instrumentos para la construcción de tejido social, el fomento y protección de los DDHH, la promoción del desarrollo sostenible, la consolidación de la participación ciudadana y la búsqueda de la gobernabilidad local.

En consecuencia, la UE desarrolla y apoya este tipo de programas, ante la imposibilidad de una salida negociada cercana al conflicto armado colombiano, para tratar de mitigar sus efectos y causas en las zonas más vulnerables, procurando así estabilizar la región, reducir el narcotráfico y promover un ambiente donde se disminuya la presencia de actores armados ilegales.

Tomando como referente la experiencia inicial del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, se puede decir que este es un espacio limitado, a través del cual se presentan fuertes tensiones entre los actores locales, dentro de los que se encuentran las organizaciones paramilitares existentes la zona. Sin embargo, a pesar de sus claras limitaciones, ha dado significativos avances al constituirse como un proyecto piloto, en el que confluyen múltiples agencias internacionales, instituciones públicas, asociaciones sociales, clero y profesionales, creando de esta forma una interacción productiva entre Estado y la sociedad civil en proceso de desarrollo.

Se puede apreciar que las organizaciones sociales de cada región han encontrado en los LP un espacio para la deliberación y ejecución de proyectos, destinados a la satisfacción de sus necesidades más inmediatas. En este sentido, se han venido desarrollando proyectos productivos y educativos importantes, lo cual ha permitido que

las organizaciones ejecutoras de tales proyectos hayan logrado visibilidad ante la comunidad internacional y ganado el apoyo de diversas agencias internacionales. Empero, el capital social de la región sigue siendo precario, la capacidad de organización está limitada por el mismo conflicto armado y por la desconfianza que generan las fuerzas estatales y la presencia de los grupos paramilitares.

Desde una perspectiva organizacional, las comunidades locales han tenido competencias muy limitadas en los procesos de decisión de los respectivos programas, lo cual se ha reducido a la posibilidad de opinar sobre sus diferentes aspectos. De modo que el Programa puede haberse convertido en un intermediario entre el Estado y las agencias de cooperación internacional, en vez de ser la voz de la región y su población. Igualmente, el Programa se ha limitado a micro-proyectos (en lo productivo especialmente), descuidando las macro-realizaciones, y en particular, los procesos fuertes de construcción de paz, lo cual ha generado la percepción de que la iniciativa de paz se limita a la financiación de proyectos productivos locales, pero que carece de una estrategia regional a largo plazo, encaminada a una efectiva resolución del conflicto en la zona.

La salida negociada del conflicto colombiano requerirá de la participación y el compromiso de la de la comunidad internacional. Es por eso, que la UE, como actor global que busca consolidar su rol como potencia transformadora y estabilizadora, podría jugar un papel determinante en este proceso. Sin embargo, su papel ha sido modesto, a pesar de su peso político y económico en la región, sus

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

lazos históricos y culturales y la corresponsabilidad objetiva con la seguridad mundial. Se aprecia claramente que Colombia y su conflicto son relativamente marginales a su política externa, dejando libre el camino para que se venga imponiendo el enfoque militarista de Estados Unidos en la región.

En conclusión, la estrategia política y de cooperación de la UE para con Colombia podría tener un carácter más integral y sostenible, ya que ha estado condicionada por coyunturas políticas locales o supeditada a la existencia o no de negociaciones entre el Gobierno colombiano y los actores armados. Es necesario articular una política consistente con las exigencias y gravedad del conflicto colombiano y sus consecuencias políticas, económicas y sociales. Así mismo, se hace indispensable la diversificación en las

líneas de cooperación de la UE con Colombia, así como mecanismos de evaluación y publicidad transparente de los programas existentes. Es más, se requiere que la UE aplique criterios de condicionalidad democrática previa a sus programas y siga apoyando los mecanismos de participación de la sociedad civil en el diseño, planificación y evaluación de los programas de cooperación.

En fin, es necesario que la UE, aún cuando Colombia no constituya una de sus prioridades en política exterior, reafirme sus principios de respeto de los DDHH y cooperación para el desarrollo, la paz y la democracia, se revista de su identidad como potencia ética, normativa, transformadora y civil dentro del sistema internacional y revalide su compromiso con Colombia profundizando sus relaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ, E. (2005). "Europe's transformative power", en: *CER Bulletin*, N° 40, febrero/marzo, 2005.
- BARBÉ, E. (2005). "La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución", en: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 50/2005.
- BRETHERTON, CHARLOTTE; VOGLER, JOHN (1999). *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- BURCKHARDT, CHRISTIAN "Why is there a public debate about the idea of a 'Civilian Power Europe'?", European Institute Working Paper, No. 2, octubre 2004.
- BUZAN, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf.
- CARVAJAL, L; PARDO, R. (2002). "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz (historia reciente y principales desafíos)", en: ARDILA, M. et al (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL.

CINEP (2001). *Informe final de sistematización para una metodología para construir comunidad en situaciones de conflicto*. Bogotá: CINEP.

COMISIÓN EUROPEA. *Country Strategy Paper: Colombia 2000-2006*.

COMISIÓN EUROPEA. “*La Unión Europea y Colombia*”, Bogotá, Delegación de la Comisión Europea en Colombia, 2005.

COMISIÓN EUROPEA, “*Reglamento No. 2130/2001 del Parlamento Europeo y del consejo de 29 de octubre de 2001 relativo a las acciones de ayuda a poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de AL y Asia*”. Bruselas, 2001.

DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA, “*La cooperación europea con Colombia, una apuesta por la paz*”, en *Euronotas* No. 36. Boletín informativo de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Bogotá, enero-abril 2006.

—. *Unión Europea-Colombia, separata “Cooperación”*. ELÍAS, N. (1990) *Über den Prozess der Zivilisation*, Frankfurt/M.

DORUSSEN, HAN; NANOU, KYRIAKI (2006). “*European Integration, Intergovernmental Bargaining, and Convergence of Party Programmes*”, Vol. 7, No. 2.

DRYZEK, JOHN (2006). “*Transnational Democracy in an Insecure World*”, en *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2.

ECHO. “*Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea: Construyendo un Nuevo Futuro*”. Bruselas, 2002.

EUROPA PRESS RELÉASE. *EU-Aussenpolitik: Kommission legt Vorschläge zur Stärkung der Union als Weltakteur vor*. IP/06/752, Brüssel, den 8. Juni 2006.

FAJARDO, DARÍO (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales.

FLECHTNER, E. (2004). “*La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21*”, en: *FES Actual*, Fundación Friedrich Ebert en el Cono Sur: Argentina-Brasil-Chile- Uruguay, 2004.

FONSECA, D./GUTIÉRREZ, O/RUDQVIST, (2004). *A. Cultivos de uso ilícito en el Sur de Bolívar: Aproximación desde la economía política*, PNUD, ASDI, Bogotá.

FRIEDRICH, C. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London, Pall Mall Press.

FRIEDRICH, C. (1973). *Europa: el surgimiento de una nación*. Madrid, Alianza.

GARCÍA PÉREZ, R. (2004). “*La PESD en el proyecto del TC*”, en: *Constitución y ampliación de la Unión Europea: crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

GÓMEZ, M. y SANAHUJA, J.A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Madrid, CIDEAL.

GUÉROT/A. WITT (2004). "Europas neue Geostrategie", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 17/2004 Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

HEIN, W. (2005). "Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/2005, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

HILL, CHRISTOPHER (2002). "The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Conventions, Constitutions and Consequentiality", *European Foreign Policy Unit (EFPU) Department of International Relations*, London School of Economics and Political Science.

HIPPLER, J. (2005). "Failed States und Globalisierung", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/2005, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

INTERNACIONAL CRISIS GROUP (2006). "Uribe's re-election: can the EU help Colombia develop a more balanced peace strategy?" en: *Policy Report, Latin America* No. 17, junio 2006.

KALDOR, M. (2001). *Las nuevas guerras: Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Kriterion Tusquets.

KATZ, M. (2000). "Experiencia regional de paz: El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio", en: GARCÍA, MAURICIO (Ed.) *Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*. Accord y CINEP.

KEOHANE, R. y HOFFMANN, S. (1991). "Institutional change in Europe in the 1980s", en: KEOHANE y HOFFMANN (eds.), *The new European Community. Decision making and institutional change*. Boulder, Westview Press, 1991.

KLEMP, L/R. POESCHKE (2005). "Good Governance gegen Armut und Staatsversagen", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/2005, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN. *Europa in der Welt- Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit*. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom Juni 2006. Brüssel, den 08.06.2006, KOM (2006) 278 endgültig.

LEQUESNE, C. (1998). "Comment penser l'Union européenne ?", en: MARIE-CLAUDE SMOUTS, (dir.) *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998.

LOMBAERDE DE, PHILIPPE *et al*, (2006). *EU Policies towards the Colombian Conflict: Policy Coordination and Interregionalism*, OBREAL-EULARE, abril 2006.

LOSADA, RODRIGO (2006). “Implicaciones electorales de la reinserción política de las Autodefensas en Colombia”, en *Papel Político*, Vol. 11, No. 1, 2006.

MARISCAL, N. (2003). *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Madrid, Tecnos.

MERLE, M. (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza.

MATTILA, MIKKO; LANE, JAN-ERIK (2001). “Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting”, en: *European Union Politics*, Vol. 2, No. 1.

NICOLAÏDIS, K.; HOWSE, R. (2003). “This is My EUtopia...: narrative as power”, en: J. H. WEILER, IAIN BEGG y JOHN PETERSON (eds.) *Integration in an Expanding European Union*, Oxford: Blackwell.

OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS. (2002). “Panorama actual del Magdalena Medio”, en: VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Colombia, conflicto armado, regiones, Derechos Humanos y DIH 1998-2002*. Bogotá: Vicepresidencia de la República y Fondo de Inversiones para la Paz –FIP–.

ORBIE, JAN (2006). “Civilian Power Europe, Review of the Original and Current Debates”, en: *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 1.

PASTRANA, E. (2005). “Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común”, en: *Papel Político*, No. 18, diciembre 2005.

PASTRANA, EDUARDO (2005). “Las relaciones Colombia-Unión Europea: Entre luces y sombras”, *Policy Paper* No. 19, Fescol, Bogotá.

PÉCAUT, D. (1991). “Colombia: violencia y democracia”, en: *Análisis Político* No. 13, mayo-agosto, UNAL-IEPRI, Bogotá.

PINAKAS, THANASIS (2006). “The notion of solidarity in European Foreign Policy: a realist-constructivist approach”, ponencia presentada en *European Foreign Policy Conference 2006*, London School of Economics & King’s College, Londres, julio 2 y 3 de 2004.

PULIDO, L. et al (2000). *Entre el fuego: tres experiencias de participación en zonas de conflicto armado*. Bogotá, Parcomon.

RICHMOND, OLIVER (2004). “The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus”, en: *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, No. 2.

ROMERO, M. (1999). “El PDPMM: Desarrollo y Paz ‘en caliente’”, en: *Controversia*. No. 174, junio, 1999. Bogotá, CINEP.

RUDQVIST, A./SLUYS VAN, FRED (2005). *Informe Final de Evaluación de Medio Término, Laboratorios de Paz*.

Eduardo  
Pastrana Buelvas

David  
Aponte Castro

RUSSETT, B y STARR, H. (1989). *World Politics, The Menu for Choice*, Nueva York: Freeman & Co.

SCHMECKENER, U. (2005). "Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/2005, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

SIDJANSKI, D. (1998). *El futuro federalista de Europa*. Barcelona, Ariel.

SJURSEN, H. (ed.) (2006). "What Kind of Power? European Foreign Policy in Perspective", *Journal of European Public Policy* No. 13 (Edición especial).

SMITH, KAREN (2005). "Still 'civilian power' EU?", European Foreign Policy Unit Working Paper 2005/1.

TSEBELIS, GEORGE; GARRETT, GEOFFREY (2001). "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", en *International Organization*, Vol. 55, No. 2.

WEBER, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr.

WHITMAN, RICHARD (1998). *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. London: Macmillan.

—. "The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe?", *National Europe Centre Paper* No. 16, Paper presentado por el Centro de Estudios de la Democracia de la Universidad de Westminster en el Congreso "The European Union in International Affairs", Australian National University, 3-4 July, 2002.

WHITE, BRIAN (1999). "The European Challenge to Foreign Policy Analysis", en: *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 1.

ZANGER, SABINE (2000). "Good governance and European aid, The impact of political conditionality", en: *European Union Politics*, Vol. 1, No. 3.