

LAS IDEAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR:
DISCUSIONES DESDE EL LIBERALISMO Y EL CONSTRUCTIVISMO

ANGÉLICA POLANCO GUEVARA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C. 2013

“Las ideas en la política exterior:
Discusiones desde el liberalismo y el constructivismo”

Disertación de grado
Presentada para optar por el título de:
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Angélica Polanco Guevara

Dirigida por:
Mauricio Jaramillo Jassir

Semestre II de 2013

A mis padres y a la vida:

Con los ojos muy abiertos, porque ahora le temía al sueño, miré el mundo, traté de ver todo lo que había en él, abracé todas las cosas dentro de mi vida. Abracé el misterio alarmante de la realidad, y me hice más fuerte

“El camino hambriento”. Ben Okri

AGRADECIMIENTOS

Sin la ayuda, disposición, paciencia y conocimientos de Mauricio Jaramillo, los momentos de desmotivación no habrían sido tan fácilmente superables. Sin el apoyo incondicional de mis padres, que siempre ha estado y está, este trabajo no habría sido escrito. A Camilo, Natalia y Yesid, cuya presencia me recordaba persistir.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA IDEA DE LA PAZ EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LOS LABORATORIOS DE PAZ EN COLOMBIA	6
1.1 LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA DÉCADA DE LA CULTURA DE LA PAZ	6
1.2 LAS IDEAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR	10
1.2.1. La institucionalización de la idea de la paz en la permanencia de la Política Exterior de la Unión Europea en Colombia	13
2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD Y LA IDEA DE LA PAZ: SIGNIFICADOS, ENFOQUES Y RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA 2000-2010	20
2.1 LA IDEA DE LA PAZ EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD EUROPEA	21

2.2	LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA EN LA DÉCADA DEL 2010: UNA POLÍTICA EXTERIOR EN CONSTRUCCIÓN	25
2.2.1.	2000-2005	26
2.2.2.	2005-2010	32
3.	¿LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA IDEA DE LA PAZ?	36
3.1	CONSIDERACIONES ENTORNO AL CONCEPTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL LIBERALISMO Y EL CONSTRUCTIVISMO	37
3.2	¿QUÉ CLASE DE INSTITUCIONALIZACIÓN PARA LA IDEA DE LA PAZ?	40
4.	CONCLUSIONES	46

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

A pesar de que se ha considerado tradicionalmente que el paradigma realista y el liberal interpretan el mundo, y especialmente las relaciones internacionales de formas radicalmente distintas, existen principios básicos compartidos que acercan la brecha, como lo es la certeza alrededor de la naturaleza anárquica del sistema internacional. En los análisis que se han producido en torno a la política exterior, existen igualmente puntos de encuentro relacionados con la racionalidad de los procesos de toma de decisión y la existencia de intereses como elemento fundamental motivador de la acción de los actores del sistema internacional.

Dentro del paradigma liberal, sin embargo, Keohane y Goldstein (1993) identifican *las ideas* como uno de los factores más influyentes en política exterior, en tanto que la calidad de las ideas disponibles contribuye a esclarecer los principios y las relaciones causales, así como a coordinar el comportamiento individual.¹ El proceso de toma de decisión es además, según ellos, resultado de una elección racional en el que median factores exógenos que le brindan un determinado orden a las preferencias. Si bien la introducción de las ideas en el debate es un aporte para entender la política exterior como un proceso más complejo, los presupuestos materialistas sobre los cuales se basan Keohane y Goldstein limitan el análisis y la comprensión de la manera en la que se construye la política exterior y del tipo de racionalidad que sigue el proceso de toma de decisión.

En este sentido, a pesar de que los aportes de Alexander Wendt no son expresamente dirigidos al análisis de política exterior, sus postulados son útiles para comprender, en el universo amplio de las relaciones sociales, que la política exterior tal como lo propone Kuvalková (2001), abarca las complicadas comunicaciones que se dan entre gobiernos y entre sus diversos actores, pero además las percepciones y malentendidos, las imágenes de los otros países, las ideologías y las disposiciones

¹ Ver Robert; Goldstein J. *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*. Cornell University Press: USA, 1993 pp.5

personales de todos los involucrados ². Reconocer las limitaciones del paradigma liberal para entender la política exterior e introducir elementos del constructivismo para superarlas, permite entender que la política exterior no es solo un conjunto de resultados limitado a la acción que emprende un actor del sistema frente a otro, sino un proceso constante, intervenido por intereses que no son fijos, por la permanente construcción de imágenes propias y de los otros que inciden en las decisiones, dotado de significados flexibles y plurívocos que permiten a los actores posicionarse de maneras diversas. Así entendida, sin dejar de ser un proceso racional, el proceso de formación de la política exterior responde a otro tipo de racionalidad construida dialógicamente, dentro de la cual consideraciones que van más allá de los intereses terminan influyendo en la decisión.

Retomar el importante aporte de Keohane respecto a la consideración de las ideas como un factor relevante en las decisiones que se toman en política exterior, es el primer paso para entender la complejidad de la misma. Por ello la presente disertación toma como punto de partida los postulados de Keohane entorno a las ideas y la política exterior agrupados en el libro editado junto a Judith Goldstein “*Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change* (1993)”. El desarrollo de dichos postulados, llevará a reconocer los límites y obstáculos resultantes de entender la relación entre las ideas y el comportamiento individual desde un punto de vista (I) materialista, según el cual la acción está compuesta principalmente por el deseo y solo de modo complementario por las ideas y (II) racionalista, en tanto que explica el proceso de toma de decisión como resultado de un cálculo costo-beneficio, en el que las preferencias serían relativamente estables y ordenadas.

Estas limitaciones pretenden ser superadas a través de los postulados constructivistas esgrimidos por Alexander Wendt en su obra “*Social Theory of International Politics* (2003)”, quien además de hacer clara su crítica frente a la manera en la que los liberales relacionan las ideas y el comportamiento individual,

² Ver Kubalková, Vendulka. “Foreign policy, International politics and constructivism”. Kuvalková, Vendulka (ed.) *Foreign Policy in a Constructed World*. EE.UU: ME.Sharpe, 2001. pp. 17

aporta una visión más compleja aplicable al análisis de la política exterior. Según Wendt tanto las ideas como la identidad son además componentes constitutivos de los intereses, lo que hace que para entender el comportamiento individual, haya que entender primero elementos provenientes de la cultura en la cual están imbuidos los tomadores de decisión. Adicionalmente, el presente documento incluirá algunos de los elementos principales del aporte de Nicholas Onuf (1998), entorno a la manera en la que, dentro del campo amplio de las relaciones sociales, los agentes forman patrones estables de interacción llamados instituciones, con el objetivo analizar de qué manera la institucionalización de una idea puede incidir en la política exterior.

La anterior discusión será ilustrada a través del caso de la política exterior de la Unión Europea hacia Colombia en la década del 2000-2010, especialmente a través del análisis de las dinámicas generadas alrededor de la más importante herramienta de cooperación europea en el país, los Laboratorios de Paz. El caso es pertinente para ilustrar la discusión porque se ha desarrollado alrededor de una idea (la idea de la paz) y porque además presenta un ejemplo de política exterior que ha permanecido a través del tiempo y a pesar de las circunstancias, lo cual se entiende como una oportunidad para, retomando los postulados del liberalismo y superando sus limitaciones con los elementos constructivistas, entender el por qué de la aparente estabilidad en el comportamiento de la UE hacia Colombia o más específicamente el ¿Por qué la política exterior de la UE hacia Colombia ha permanecido a lo largo de una década?

Con el fin de contestar a esta pregunta, el presente documento propone tres objetivos específicos desarrollados a lo largo de tres capítulos que tienen como elemento central la discusión teórica. Si bien en un principio los objetivos específicos estaban diseñados de una manera distinta y el alcance de la investigación incluía un reducido componente práctico desarrollado a través de entrevistas a los principales actores de los Laboratorios de Paz, el documento final presenta una modificación de dichos objetivos y por lo tanto, del alcance mismo de la investigación, debido por una parte a considerar que por la naturaleza de la disertación, el foco debía mantenerse en la teoría y por el otro, por la dificultad de establecer el contacto con los

actores propuestos en principio en un tiempo tan reducido y teniendo en cuenta que éstos, después de 10 años, han cambiado su localización geográfica.

De esta manera, con el objetivo de identificar cuál ha sido el rol que la idea de la paz ha desempeñado en la política exterior de la Unión Europea hacia Colombia, el primer capítulo esboza los lineamientos generales de la argumentación de Robert Keohane respecto al rol de las ideas en la política exterior, para luego analizar en qué medida la idea de la paz puede entenderse como una idea causal que, institucionalizada, explica la permanencia de la política exterior de la UE hacia Colombia. Producto de éste análisis se evidenciarán, a través del caso, las limitaciones de los postulados liberales para explicar las variaciones y decisiones aparentemente poco racionales producidas en el marco de la política exterior de la UE.

En segundo lugar, con el objetivo de identificar las condiciones ideacionales de posibilidad para el interés y el poder que pudieron haber incidido en la configuración de los intereses y decisiones de la política exterior de la UE hacia Colombia, se plantearán por un lado, los elementos que desde el constructivismo, pueden ayudar a superar las limitaciones de entender la política exterior desde un enfoque liberal, y por el otro, se hará I) la caracterización de la idea de la paz presente en el caso de la política exterior de la UE y II) un análisis de las coyunturas clave en la relación UE-Colombia, alrededor de los programas de cooperación de los Laboratorios de Paz.

Por último, el tercer capítulo será dedicado a identificar los elementos que plantea Nicholas Onuf dentro del constructivismo, su utilidad y alcance para determinar hasta qué punto puede hablarse de la institucionalización de la idea de la paz en el caso de la política exterior de la UE hacia Colombia y si, en el caso en que se haya producido, ésta puede otorgar una explicación a la permanencia de la política exterior a lo largo de la década.

Para finalizar vale la pena señalar que esta disertación no tiene como propósito principal rebatir completamente los postulados liberales a través de la argumentación que se puede hacer desde el constructivismo, pues durante el

desarrollo de la investigación, se pudo evidenciar que éstos resultan igualmente de utilidad para acercarse al análisis en política exterior y que, sobre todo, son fundamentales en el desarrollo de elementos y puntos de vista que no se tenían en cuenta anteriormente y que contribuyen a profundizar la comprensión del objeto de estudio. Por ello, lo que se busca más bien es ver de qué manera la visión constructivista puede aportar y continuar profundizando al análisis antes que realizar un ejercicio puramente teórico de probar la falsedad o poca pertinencia de los postulados de uno de los dos paradigmas, en este caso, el liberal.

1. LA IDEA DE LA PAZ EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LOS LABORATORIOS DE PAZ EN COLOMBIA

1.1 LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA DÉCADA DE LA CULTURA DE LA PAZ

A finales de la década de los 90, el discurso de la cultura de la paz, comienza a posicionarse como un tema preponderante en la agenda política internacional. En 1999 La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el “Programa de Acción para la Cultura de la paz” en el que insta a los Estados a “*promover valores, actitudes y comportamientos que, basados en la justicia, solidaridad, libertad y no-violencia, contribuyan a la paz*”³. Adicionalmente, el año 2000 es proclamado por este organismo como “el Año Internacional de la Cultura de la Paz” y la década 2000-2010 como la “década de la Cultura de la Paz y la no-violencia para los niños del mundo”. El gran movimiento de la cultura de la paz que impulsan en su momento ciertos organismos del sistema de las Naciones Unidas como la UNESCO, se basa en el entendido de que la paz y la guerra son el resultado de una cultura particular que favorece la existencia del uno o del otro, pues tal como es reconocido en el Manifiesto de Sevilla, “no existe ninguna característica de la raza humana que haga la abolición de la guerra inevitable (...) tanto la paz como la guerra son constructos sociales reproducidos por la cultura y por lo tanto es posible pensar en la construcción de la paz”⁴.

A partir del lanzamiento en 1992 de la agenda para la paz por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Boutros- Boutros-Ghali, empieza a tratarse la construcción de la paz ya no como un concepto relevante únicamente para la academia, sino como un tema relevante en la práctica para la construcción de las

³ Ministerio de la mujer y desarrollo social del Perú. *Introducción a la Cultura de Paz*. Biblioteca Nacional del Perú, 2009.

⁴ Conferencia general de la UNESCO, vigesimoquinta sesión. El Manifiesto de Sevilla contra la Violencia. Preparar el terreno para la construcción de la paz. UNESCO, 1992

agendas del mundo en desarrollo. Desde entonces, se entiende la construcción de la paz pos-bélica como:

Las intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo. En el marco de los acuerdos para poner fin a contiendas civiles, esas actividades pueden abarcar el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la observación de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.⁵

Tanto la evolución del concepto de la construcción de la paz en la Unión Europea como la producción de iniciativas que buscan demostrar su compromiso con la materia, tienen lugar en reacción a la ampliación de la agenda de la construcción de la paz en los debates de la comunidad internacional, especialmente de las Naciones Unidas⁶. Dentro de las iniciativas más destacables se encuentran el acuerdo del programa de la UE para la “*prevención de los conflictos violentos*” de Gothenburg (2001), la publicación de la comisión de comunicación sobre prevención de conflicto (abril 2001) y el acuerdo de Cotonou en el año 2000⁷.

Adicionalmente la serie de documentos EP que compilan los lineamientos guía de la política exterior⁸ de la Unión Europea, reflejan el uso recurrente de nociones relacionadas con la idea de la paz como base de las diferentes estrategias de acción, lo que ha generado la creación de programas de cooperación internacional en los que el énfasis está puesto en la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

⁵ Mateos, Martín Oscar. La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona. Universitat Autònoma de Barcelona. 2011 pp.19

⁶ Natorski, Michal. The European Union Peacebuilding approach: governance and practices of the instrument for stability. PRIF- Report No 111. Leibniz Association, 2011. pp 2

⁷ Conferencia general de la UNESCO, vigesimoquinta sesión. “El Manifiesto de Sevilla contra la Violencia. Preparar el terreno para la construcción de la paz”. UNESCO, 1992

⁸Entendida como: El universo de acciones cívicas concretas, políticas (policies), posiciones, relaciones, compromisos y elecciones de la Comisión Europea en política internacional”. Ver Ginsberg, R.H. “The European Union in World Politics: baptism by fire”. En: Carlsnaes, Sjursen, White *Contemporary European Foreign Policy*. Sage publishers. London, 2004. pp 15

Las estrategias-país⁹ que la UE ha diseñado para Colombia en la década del 2000, han vinculado de igual manera la idea de la paz. La EP del año 2000, esboza los lineamientos para la formulación de la principal herramienta de la cooperación europea en Colombia: el programa Laboratorios de Paz¹⁰. Adicionalmente, dicho documento presenta una descripción de la situación general del país, un análisis de la situación política, y un apoyo explícito al proceso de paz que entonces se desarrollaba entre el gobierno del expresidente Andrés Pastrana y la guerrilla de las FARC. Por su parte, si bien la segunda EP (2007-2013) debe entenderse en el contexto del “consenso europeo del desarrollo” adoptado por el parlamento europeo, el consejo de ministros, los estados miembro, y la comisión en el 2005¹¹, en esta también la búsqueda de la paz es un objetivo a mediano plazo, en virtud al cual la fase dos de los laboratorios se pone en marcha con el respaldo del gobierno del expresidente Alvaro Uribe Vélez¹². Así, esta segunda fase se extiende a tres regiones más: el oriente antioqueño, el macizo colombiano Alto Patía y Norte de Santander.

Los programas de los Laboratorios de Paz surgen en Colombia como una apuesta por la construcción de la paz desde la base, financiada a partir del 2002 por la UE pero que surgió en 1999 del apoyo a 9 pequeñas iniciativas denominadas “proyectos comunitarios de transición” por parte de la Corporación Desarrollo para la Paz- Prodepaz¹³. Adicionalmente, no solo en la fase inicial sino en el desarrollo y la visión sobre la que se erigieron los Laboratorios, jugó un rol definitivo la iglesia católica a través del padre Francisco de Roux. Los Laboratorios de Paz son entonces considerados programas de desarrollo, cuyo monto total asciende a 109 millones de euros provenientes de la ayuda oficial para el desarrollo (ODA por sus siglas en

⁹ En adelante EP.

¹⁰ Molano, Cruz Giovanni. “Laboratorios de paz: La Unión Europea y la seguridad democrática”. El *Estado ¿para quién?*. Revista Foro. pp 64

¹¹ Colombia country Strategy Paper. 2007 – 2013. European Commission (E/2007/484)

¹² Acción Social, Comisión Europea. II Laboratorio de Paz. *Principales resultados y aprendizajes*. pp 30-35

¹³ Acción Social, Comisión Europea. II Laboratorio de Paz. *Principales resultados y aprendizajes*. pp78

inglés) para Colombia¹⁴, y que han llegado a extenderse en tres regiones a lo largo de tres fases de implementación.

Además de tener como objetivo principal la construcción de la paz y reconociendo que el programa da origen a un proceso que requiere esfuerzos de largo aliento, el primer Laboratorio de Paz anunciaba como un objetivo adicional el empoderamiento de la población y la oportunidad de expresión de los grupos invisibilizados y marginalizados que podían ser favorecedores de la paz. Adicionalmente, en el largo plazo buscaba construir una nueva sociedad, cimentada en los valores de la paz. Se esperaba incentivar la creación de nuevas formas de relación humana a través de la perspectiva de la no violencia, diálogo y resistencia civil así como la realización de una cultura de paz basada en el diálogo, el respeto por los derechos humanos, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, y el desarrollo sostenible.

La existencia de esta mirada de temas relacionados con la construcción de la paz, parecería ir acorde con la amplia definición que se brinda sobre la *construcción de la paz posbélica*, en el discurso de Boutros Boutros-Ghali. Sin embargo, la primera observación que se puede hacer es que en el caso colombiano, se ha hecho uso de esta idea para operar los programas de los Laboratorios de Paz, aún cuando las zonas objetivo son escenario de un conflicto armado que una década después sigue latente (no se puede hablar de construcción de la paz posbélica). Por otro lado, se observa que la idea de la paz, abre cabida a todo un abanico de temas sin que exista una claridad de cómo se relacionan con la paz y, si bien teóricamente todo ello podría hacer parte de la construcción de la paz, habría que analizar de qué tipo de paz se está hablando o en todo caso, desde qué perspectiva se plantean las soluciones para la paz. El por qué la materialización de estos Laboratorios en la primera fase da lugar a la creación de un gran número de microproyectos productivos cuya relación con la paz tampoco es un asunto muy claro.

14. Castañeda, Dorly. "The European Union in Colombia: Learning how to be a peace actor". Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire – IRSEM. No.13: Paris papers; 2011. pp. 14

En este sentido, siguiendo a Robert Keohane (2003)¹⁵, la presencia constante de una idea principal como la paz en la política exterior Europea hacia Colombia, puede entenderse en principio porque la política exterior vincula ideas con el ánimo de direccionar su impacto en el sentido que se considere conveniente. Alejándose del consenso materialista según el cual, los intereses que incentivan la actuación de los Estados provienen de impulsos relacionados con la naturaleza humana (el instinto de supervivencia) o con el deseo de incrementar un conjunto de capacidades materiales en pro del interés nacional,¹⁶ Keohane propone preguntarse por las condiciones bajo las cuales las ideas influyen en los resultados (outcomes) políticos. Con ese objetivo, en su estudio sobre *las ideas y la política exterior*¹⁷, procede a hacer una identificación y clasificación de las ideas así como a señalar los impactos que éstas han generado en ciertas decisiones cruciales en política exterior. A continuación, se retomarán los lineamientos generales esgrimidos por Keohane para identificar cuál ha sido el rol que la idea de la paz ha desempeñado en la PE de la UE hacia Colombia, de manera que ello contribuya a contestar la pregunta principal del presente documento: ¿Por qué la idea de la paz ha permanecido en la política exterior de la UE durante el periodo 2000-2010?

1.2 LAS IDEAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Las ideas juegan un rol central en la definición de la política exterior. Al ser creencias sostenidas por los individuos, limitan y facilitan la toma de decisión, que es un proceso racional: éste responde a un ejercicio de cálculo costo-beneficio basado en un conjunto de intereses. Las ideas están presentes en los procesos de toma de decisión

¹⁵Keohane, Robert; Goldstein J. Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change. Cornell University Press. USA 1993 pp.3

¹⁶ Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge University Press. USA. 2003 pp 114

¹⁷ Comparar Keohane, Robert; Goldstein J. Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change. pp.3

de modo que ayudan a ordenar el mundo, limitando las posibilidades y facilitando la decisión¹⁸:

Las ideas reducen el número concebible de alternativas, enfocando la acción en ciertos caminos y no en otros [...] sirven al propósito de guiar el comportamiento bajo condiciones de incertidumbre, estipulando patrones causales o proveyendo motivaciones éticas o morales para la acción.¹⁹

Al ser un proceso *racional*, detrás de las escogencias de los tomadores de decisión existe una intencionalidad que responde al *deseo* de satisfacer una necesidad²⁰, pues:

Aún si estos (*los tomadores de decisión*)²¹ no saben con certeza las consecuencias de sus acciones, son los efectos esperados los que las explican [...]. Los líderes de los Estados calculan los costos y beneficios de los cursos de acción contemplados, lo cual implica que se debe indagar sobre cómo las instituciones afectan los incentivos que enfrentan los Estados²².

Si bien el hecho de que el proceso de toma de decisión sea racional, no implica la existencia de una relación causal directa entre las ideas que sostiene el tomador de decisión y la decisión final a la que llega²³, las ideas como la paz, son empleadas de diferentes maneras porque, las preferencias de los actores no son dadas sino adquiridas [...] ²⁴, es decir que estas no solo son *exógenas* respecto a la formación de intereses y del comportamiento, sino que además son *adquiribles*²⁵ o *instrumentalizables* por los actores, dependiendo de los requerimientos que una situación exija. Una vez tomada la decisión, las ideas sirven además al ejercicio de

¹⁸ Comparar Keohane. *Ideas and Foreign Policy*. pp 12-16

¹⁹ Comparar Keohane. *Ideas and Foreign Policy*. pp 12-16

²⁰ Comparar con Keohane & Goldstein. *Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change*. pp 11

²¹ Añadido por el autor

²² Comparar con Keohane & Goldstein. *Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change*. pp 11

²³ Keohane es claro en decir, que dicha asunción es uno de los errores más frecuentes. Comparar con Keohane & Goldstein. *Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change*. pp 11

²⁴ Comparar con Keohane & Goldstein. *Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change*. pp 13-16

²⁵ Keohane es claro en decir que el hecho de que las ideas no estén dadas, no significa que no estén constantemente vinculadas al comportamiento individual.

legitimación frente a una comunidad determinada, contribuyendo a dotarlas de sentido y al diseño de las agendas políticas²⁶.

De acuerdo a lo anterior, el rol de la idea de la paz en la política exterior europea, sería el de legitimar un conjunto de intereses motivadores del establecimiento relaciones de cooperación con Colombia. En este sentido, algunos estudios (Castañeda 2009, 2012) aseguran que la decisión de la Unión Europea de apoyar el funcionamiento de los Laboratorios de Paz tuvo que ver con el interés por crear un modelo más efectivo y pertinente de resolución de conflictos en los “países del sur”, después de que la experiencia en los Balcanes demostró los límites de su acción internacional.²⁷ Frente a esto sin embargo, algunos análisis revelarían que si bien los laboratorios de paz han generado cambios institucionales interesantes a nivel regional, su impacto en la resolución general del conflicto sigue siendo imperceptible²⁸ y que en materia de reducción de cultivos ilícitos, por ejemplo, la incidencia de la cooperación de la UE es bastante discutible, pues:

En los municipios donde la ayuda comunitaria europea respalda los programas de desarrollo alternativo en Colombia para contrarrestar el cultivo de coca para usos diferentes a la ciencia y la medicina, el comportamiento de este tipo de cultivos es similar a la tendencia nacional entre 2001-2007: persistencia de cultivos ilícitos, disminución relativa en algunas localidades y expansión hacia nuevos municipios²⁹.

Algunos otros argumentos, giran en torno al hecho de que para ese entonces la Unión Europea estaba interesada en dejar clara su posición frente a la adopción del Plan Colombia, lo cual le permitía diferenciarse y tomar distancia de la política estadounidense y de la política gubernamental de la seguridad democrática.³⁰ Siguiendo los planteamientos de Keohane respecto a la racionalidad de los procesos de toma de decisión, podría entenderse entonces que una vez los intereses de la UE varían, la política exterior hacia Colombia también podría haber variado.

²⁶ Keohane & Goldstein. *Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change*. pp 13-16

²⁷ Castañeda, Dorly. *The European Union in Colombia: learning how to be a peace actor*. pp 8

²⁸ Castañeda, Dorly. *The European Union in Colombia: learning how to be a peace actor*. pp 4

²⁹ Molano, Cruz Giovanni. *Laboratorios de paz: La Unión Europea y la seguridad democrática*. pp. 70

³⁰ Molano, Cruz Giovanni. *Laboratorios de paz: La Unión Europea y la seguridad democrática*. pp 64-65

A pesar de ello, el cambio de enfoque para manejar el conflicto que supuso el arribo al poder del expresidente Alvaro Uribe Velez,(y que significó, a través de la puesta en marcha de la política de Seguridad Democrática, una aproximación estratégico-militar más alineada con el enfoque defendido por los Estados Unidos en el Plan Colombia) no generó una alteración ni un cambio importante en la política exterior de la Unión Europea hacia Colombia. Al contrario, fue durante el gobierno del expresidente Uribe que se tomó la decisión de ampliar geográficamente los Laboratorios de Paz, y durante el cual se realizaron esfuerzos para articular dichas iniciativas con las instituciones del Estado. Más aún, a pesar de los 8 años de ejecución de la política de Seguridad Democrática y de un nuevo cambio de gobierno, en el 2013 se sigue considerando la experiencia de los Laboratorios de Paz como uno de los elementos más importantes para el impulso de condiciones de paz en las regiones, por lo cual se estudia la posibilidad por parte de la delegación de la Comisión Europea de replicarla en el resto del país.³¹

Así, si el acuerdo de cooperación para apoyar los Laboratorios de Paz respondió al interés de la UE de implementar un modelo más efectivo y pertinente de resolución de conflictos, ¿Cómo puede explicarse que el modelo siga manteniéndose una década después a pesar de que los resultados no han probado satisfacer las expectativas? Y si la decisión tuvo que ver con la necesidad de diferenciarse del modelo propuesto por Estados Unidos para la consecución de la paz en Colombia, ¿Cómo se explica la permanencia de la política exterior a pesar del cambio de enfoque propuesto por la política de Seguridad Democrática?

1.2.1 La institucionalización de la idea de la paz en la permanencia de la Política Exterior de la Unión Europea en Colombia. Algunos de los interrogantes anteriormente expuestos, pueden ser respondidos según Keohane, porque el rol de las ideas en política exterior no se agota en el proceso de toma de decisión. No todas las ideas son iguales, lo cual permite establecer varias rutas en las que éstas resultan

³¹ “Seis embajadores de la Unión Europea visitan el Magdalena Medio”. Página oficial de la Delegación de la Unión Europea en Colombia. Consultada el 24 de marzo de 2013. Disponible http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2013/20130207_es.htm

importantes. Así pues, la segunda manera en la que inciden las ideas, dependerá a su vez de la clase de idea que sea. Existen al menos tres caminos a través de los cuales éstas pueden influir: a) los mapas de ruta, que reflejan las creencias acerca de la naturaleza del universo y acerca del bien y el mal; b) las que contribuyen a la obtención de resultados en ausencia de un único equilibrio, que sirven como puntos focales (puntos en común) para definir soluciones cooperativas; c) la institucionalización, que asegura un impacto duradero de las ideas en la política, debido a que terminan imbuidas en instituciones³². Si bien es claro que en la práctica algunas ideas pueden cumplir los tres roles, la diferenciación es útil para entender cuál ha sido el principal rol de la existencia de la idea de la paz en la política exterior de la UE hacia Colombia.

La última de las tres maneras en las que una idea puede influir en política exterior, *la institucionalización*, se da a través de la existencia de *creencias causales*: creencias acerca de las relaciones causa-efecto que derivan su autoridad a partir de un consenso compartido de élites reconocidas³³ en ciertos escenarios. Una vez institucionalizadas, éstas tienen la capacidad de constreñir la política pública o la política exterior, afectando los incentivos de los políticos,³⁴ incluso mucho después de que los intereses de sus proponentes iniciales hayan cambiado³⁵.

En el caso de la EP que da origen a los laboratorios de paz, la paz es una creencia causal que enfoca la acción hacia un objetivo y permite derivar estrategias para formular su política exterior frente a Colombia. Además, esta idea le permitió a la UE exponer su entendimiento del conflicto y establecer una relación clara entre sus causas y efectos, lo cual se ve reflejado en los programas de los Laboratorios de Paz: El objetivo primordial de la primera fase era la *búsqueda de la paz, como*

³²Comparar con Keohane & Goldstein. Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change. pp 12-18

³³ Comparar con Keohane & Goldstein. Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change. pp 10

³⁴ El termino exacto es “entrepreneurs politiques”

³⁵Comparar con Keohane & Goldstein. Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change. pp 13

*prerrequisito para cualquier forma de desarrollo sostenible*³⁶ mientras que la segunda fase, buscaba “*la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y los objetivos del milenio*”³⁷. Además, el tema de la promoción de la paz, da paso a la formulación de ciertos objetivos específicos: Apoyar en el territorio la implementación de los acuerdos a los que lleguen las partes en conflicto 2. Construir zonas de coexistencia pacífica para los habitantes a través del fortalecimiento de instituciones locales 3. Favorecer el desarrollo económico y social, incluyendo, cuando sea posible, el desarrollo alternativo. Para la realización de estos objetivos, una de las principales acciones señaladas es la cultura de la paz y los derechos integrales, específicamente, la educación/formación y la creación/apoyo de redes de la sociedad civil.

Además de lo anterior, la idea de la paz como creencia causal se institucionalizó, de manera que no solamente dio lugar a la movilización de saberes y recursos, sino que otorgó las bases para pensar en una política pública para la paz en el Magdalena Medio y Norte de Santander Colombianos.

Dado que la idea de la paz en tanto que *creencia causal* no solo ha servido para legitimar acciones, sino también se ha institucionalizado, podría jugar un rol importante que permitiría explicar la permanencia de la política exterior de la UE frente a Colombia a lo largo de 10 años.

Sin embargo, si bien la idea de la paz ha sido la piedra angular para la formulación de la política exterior de la UE hacia Colombia y, en tanto que creencia causal, posiblemente su institucionalización ha influido en la permanencia de una política exterior basada en la paz, tanto la diversidad y variabilidad en los significados de la paz, como la falta de causalidad directa entre lo que la visión de la paz europea ubicaría como “*causas del conflicto*” y el conflicto colombiano, cuestionan el hecho de que la creencia causal de la paz sirva como factor explicativo de la permanencia de la política exterior de la UE durante una década.

³⁶ European Commission. Country Strategy Paper Colombia 2000-2006. pp 21

³⁷ European Commission. Country Strategy Paper Colombia 2007-2013. pp 8

Aunque a mediados de los 90 los debates alrededor de la prevención de los conflictos y la construcción de la paz comienzan a tomar fuerza en la UE, para el año 2000, podía decirse que el significado de la prevención de conflictos era aún un concepto “atrapa-todo”³⁸ y ello se vio reflejado tanto en las estrategias-país como en los programas de los Laboratorios de Paz en Colombia. Si bien la EP UE-Colombia del 2000 tiene como objetivo principal apoyar la búsqueda de la paz a través de la lucha contra las principales causas estructurales del conflicto, ésta se relaciona con temas tan amplios como la marginalidad, la inequidad, la exclusión social y la extrema pobreza³⁹. En los años subsecuentes, la paz sigue siendo una idea con significados variables y múltiples. En la declaración de Londres de 2003⁴⁰, la búsqueda de la paz es relacionada con la lucha contra la violencia y las drogas,⁴¹ y en la EP 2007-2013 se vincula la búsqueda la paz y la estabilidad con el desarrollo alternativo, es decir, con el apoyo a todas las instituciones locales, a la defensa de los derechos humanos, al desarrollo humano sostenible, y a la reducción de todas las actividades ilícitas [...] como medios para solucionar el conflicto⁴². Entendiendo por su parte los laboratorios de paz como un proceso que construye una alternativa [...] para propiciar un desarrollo integral [...] con capacidad de influir en las causas estructurales de la violencia, aportando en la construcción de la paz a nivel local⁴³, la primera fase buscaba la consecución de la construcción de lo público y el desarrollo sostenible, tomando como criterio el respeto a la vida, la inclusión de los más pobres y un desarrollo que respetara la sostenibilidad ambiental, para combatir las causas

³⁸ Castañeda, Dorly. The European Union in Colombia: learning how to be a peace actor. Paris papers. Institut de Recherche Stratégique de l’Ecole Militaire – IRSEM. No.13; 2011. pp 14

³⁹ European Commission. Country Strategy Paper Colombia 2000-2006. pp 21

⁴⁰ Esta reunión dio además como resultado la creación del grupo de los 24, cuyo objetivo sería ayudar a Colombia a buscar una salida al conflicto y en el cual se estipula una comisión cuya labor es hacerle seguimiento a los compromisos adquiridos.

⁴¹ Gutierrez, Francisco; Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia*. Conflict, Security and Development. 8:1; 2008. pp 89

⁴² Colombia country strategy paper. 2007 – 2013. European Commission (E/2007/484) pp 30-31

⁴³ Acción Social, Comisión Europea. II Laboratorio de Paz. *Principales resultados y aprendizajes*. pp.26

principales de la situación de pobreza y violencia en la región.⁴⁴ En la segunda fase dichos procesos se desarrollan con relación a los derechos humanos y la paz, la cohesión social y la gobernabilidad y el desarrollo económico sostenible.⁴⁵

Por otro lado, una de las razones por las que las creencias causales influyen en la permanencia de la política exterior, es por la capacidad que tienen de esclarecer la relación causa-efecto de un fenómeno, y en esa medida, de legitimarla. Los Laboratorios de Paz reflejan una visión europea del conflicto colombiano fuertemente articulada a la visión del Manifiesto de Sevilla, y que explica la violencia como consecuencia de ciertas causas estructurales. En la EP⁴⁶ del 2000, se describe la situación política interna caracterizada por:

Una situación de violencia interna causada por las luchas políticas entre partidos políticos y campesinos opositores a las políticas agrícolas del Gobierno. Otras causas de la violencia incluyen desigualdades sociales, injusticia, corrupción, impunidad y pobreza⁴⁷

De igual modo, en la EP 2007-2013 la UE dirige su estrategia global frente a Colombia basándose en el siguiente análisis:

No existe una solución única para promover la paz en el país; es necesario combatir simultáneamente los distintos componentes del conflicto, sabiendo que los resultados de estas distintas acciones solo serán visibles al término de plazos diferentes. Para obtener resultados de cara a la resolución del conflicto en Colombia, a corto plazo la UE debe aportar una asistencia a las víctimas; a mediano plazo, debe buscar la promoción de la paz a nivel local y nacional; y, por último, para lograr una resolución duradera, debe dedicarse a la promoción del desarrollo para todos, teniendo en cuenta como objetivo final combatir la raíz del conflicto.⁴⁸

A pesar de ello, el estudio de Echandía (2000) demuestra que a principios de la década del 2000, la violencia generada en Colombia provenía en su mayoría de la dinámica del conflicto y de las repercusiones sobre la población civil que generaba el enfrentamiento armado:

La violencia asociada a los actores del conflicto armado se ha elevado en la medida en que se impone la estrategia que se expresa en la reducción de los enfrentamientos entre los

⁴⁴ Rudqvist, Anders y Van Sluys Fred. *Informe final de evaluación término medio Laboratorio de paz Magdalena Medio*. Febrero 2005. pp5

⁴⁵ Acción Social, Comisión Europea. II Laboratorio de Paz. *Principales resultados y aprendizajes*. pp.26

⁴⁶ EP

⁴⁷ European Commission. Colombia Country Strategy Paper. 2007 – 2013. pp 7

⁴⁸ Colombia Country Strategy Paper. 2007 – 2013. European Commission (E/2007/484) pp 7

aparatos armados, mientras se incrementan los asesinatos de civiles que son percibidos por las partes en conflicto como apoyos del adversario. Hacia el inmediato futuro, la respuesta de la guerrilla a la mayor acción de las autodefensas se circunscribiría involucrando más a la población civil, aumentando los enfrentamientos, desplazando a la Policía, en una dinámica en la que el desplazamiento será la constante, pues las respuestas de los actores se centrarán en la población. Esta característica del conflicto colombiano, en la actualidad, desvirtúa las interpretaciones corrientes que prevén su transformación en una guerra civil, planteando más bien una guerra que cada vez con mayor fuerza se dirige contra la población civil⁴⁹.

El mismo estudio, revela adicionalmente que tal como la visión europea frente al conflicto lo plantearía, los altos niveles de pobreza no se relacionan en forma automática con la violencia:

Las áreas más violentas en general están asociadas a la existencia de una estructura social heterogénea con organizaciones armadas enfrentadas entorno a fuertes intereses. Sin duda, la violencia coincide también con profundos desequilibrios sociales propios de regiones con economías dinámicas que atraen migrantes y donde la distribución del ingreso es inequitativa. En estas regiones no se ha podido establecer firmemente una base jurídica e institucional que dicte con claridad las reglas del juego y permita neutralizar la acción violenta de los diferentes actores en competencia. De otro lado, los reducidos niveles de violencia en general son más frecuentes en los municipios más atrasados y con menor actividad económica⁵⁰.

Al emplear algunos de los elementos esgrimidos por Keohane para entender el caso de la política exterior de la UE hacia Colombia, se generan varios cuestionamientos adicionales que no permiten contestar satisfactoriamente a la pregunta de la permanencia de una política exterior basada en la paz. Por un lado Si el rol de idea dicha idea hubiese sido guiar la acción respondiendo a los intereses específicos que ésta tenía hacia Colombia, y tras haber pasado por un proceso de toma de decisión racional, no se entiende fácilmente por qué, una vez el enfoque con el que se aborda el conflicto interno cambia y los resultados de los Laboratorios de Paz parecen no ser tan contundentes, no solamente la UE sigue manteniendo su postura sino que decide fortalecer el programa de los Laboratorios de Paz en Colombia. ¿A qué tipo de racionalidad responde este comportamiento? Por otro lado, si el rol de las creencias causales como la paz, es establecer objetivos y relaciones

⁴⁹ Echandía, Camilo. “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos”. *Revista Colombia Internacional*. N° 49-50 (Mayo-diciembre 2000) pp. 117-134. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/view.php>

⁵⁰ Echandía. “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos”. <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/view.php>

causales claras que contribuyan a guiar la estrategia, tampoco se entiende por qué a pesar de la vaguedad en el significado de la paz y de la posible falta de causalidad directa entre las causas estructurales del conflicto (pobreza) y la violencia en Colombia, ésta idea no solo se institucionaliza sino que permanece a través de la puesta en marcha de una fase III de los Laboratorios de Paz, la cual incluso pretende ser implementada más allá del 2012.

Las explicaciones que pueden derivarse de un análisis desde la perspectiva del liberalismo de Robert Keohane son útiles para evidenciar la importancia y la relación que existe entre las ideas y la política exterior, pero no suficientes para entender por qué, en el caso de la política exterior de la Unión Europea en Colombia, a pesar de lo observado, ésta ha tenido un éxito tal que los Laboratorios de Paz actualmente, siguen recibiendo financiación y han sido pensados como modelo para replicar por todo el país. A este fenómeno se intentará responder en las páginas posteriores, a través de la inclusión de un análisis desde los presupuestos del paradigma constructivista.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD Y LA IDEA DE LA PAZ: SIGNIFICADOS, ENFOQUES Y RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA 2000-2010

La primera discusión que puede plantearse al liberalismo desde el punto de vista del constructivismo de Alexander Wendt, tiene que ver con el hecho de que los neoliberales “asumen que las ideas importan únicamente en tanto que generan efectos más allá del poder, los intereses y las instituciones”⁵¹, pero no van más allá en el análisis de la relación entre las ideas y los intereses, cuando, al contrario, debe entenderse que el “significado del poder y el contenido de los intereses, son una función de las ideas. Como tales, únicamente hasta que las condiciones ideacionales de posibilidad para el interés y el poder hayan sido expuestas, no se podrán evaluar los efectos de lo material⁵²” en el comportamiento de los Estados.

La segunda crítica que plantea Wendt gira en torno al concepto de racionalidad. Según éste no se trata de asegurar que la toma de decisión no es resultado de un proceso racional, sino que ésta, entendida desde el neoliberalismo, refleja una visión limitada, pues:

La racionalidad es normalmente definida en términos instrumentales como nada más que tener deseos y creencias consistentes, y la elección incluye un efecto automático en el comportamiento que maximiza la utilidad esperada. Lo que hace falta en esta concepción de la racionalidad es algún sentido de la deliberación [...] Los seres humanos están frecuentemente cuestionados acerca de si actuar según sus deseos y a veces, se restringen a sí mismos por la razón o la moralidad⁵³.

El desarrollo de estas discusiones permitirá identificar de qué manera la idea de la paz pudo haber influido en la construcción de la política europea hacia Colombia y en su permanencia a lo largo de una década. Esto a través de la identificación de las condiciones ideacionales de posibilidad para el interés y el poder, es decir, de la idea de la paz en la UE y sus características y el análisis de algunas coyunturas en la relación UE- Colombia, alrededor de los programas de

⁵¹ Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. pp 94

⁵² Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. pp 94

⁵³ Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. pp 127

cooperación de los Laboratorios de Paz, que pudieron haber incidido en los intereses y decisiones de la política exterior de la UE.

2.1 LA IDEA DE LA PAZ EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD EUROPEA

El liberalismo “ideacional” de Keohane, resalta el hecho de que las ideas son un factor importante en la política exterior, al configurar las preferencias de los Estados. Sin embargo, para el liberalismo las ideas son un factor *adicional* en la composición de los intereses; por ejemplo el origen del interés nacional “es una combinación de la naturaleza humana y capacidades brutas materiales”⁵⁴, a la que se agregaría las ideas como un factor más dentro del conjunto. Al contrario, según Wendt:

Dentro de las diferentes clases de ideas hay algunas que constituyen los intereses, por lo cual el poder explicativo de éstas, no puede ser comparado a los intereses como variables causales en competencia. Si bien la fuerza material que constituye los intereses es la naturaleza humana, el resto es ideacional; esquemas y deliberaciones que están a su vez constituidas por ideas compartidas o por la cultura.⁵⁵

Frente a la manera desde la que el constructivismo se puede analizar la relación entre ideas y política exterior, la visión liberal es limitada. La visión constructivista hace más compleja de la relación entre las ideas y los intereses, e introduce la identidad como un tercer elemento que incide en la composición de éstos últimos, trascendiendo la relación lineal de causalidad propuesta por el liberalismo. Desde el constructivismo se entiende que los deseos están conformados de una manera importante por creencias y aquello que es deseable lo es, en la medida en que el individuo lo piensa así, basándose en ciertos parámetros que pueden provenir de la cultura en la cual él está imbuido⁵⁶. De este modo, las ideas pueden ser concebidas como variables *endógenas* constituyentes del interés, siendo éstas y no un

⁵⁴ Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. pp 94

⁵⁵ Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. pp 114-115

⁵⁶ Esta hipótesis es ilustrada de mejor manera a través de la teoría de la *base cognitiva del deseo*, la cual, asumiendo que las motivaciones, los deseos o los intereses son ante todo estructuras de conocimiento que hacen posible la identificación de los objetos y eventos, sugiere que para el análisis de política exterior la atención debe enfocarse sobre los esquemas o representaciones a través de las cuales los Estados defienden sus intereses.⁵⁶ Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. pp 119

deseo o impulso proveniente de la naturaleza humana, lo que puede explicar de manera más satisfactoria el comportamiento individual. Al contrario de lo que entiende el liberalismo, ni la identidad ni los intereses pueden entenderse como una característica dada de los Estados, sino como un proceso continuo de construcción que varía de acuerdo con las percepciones que se tienen sobre el “yo” y el “otro”, a través de las relaciones intersubjetivas que se construyen entre los actores.

Para ilustrar el primer punto de la discusión, algunos estudios (Bressand 2001; Natorski 2011; Cameron 2009) se han encargado de identificar la existencia de una identidad europea relacionada de manera importante con la idea de la paz, que según Albert Bressand “es una extrapolación de un sueño hecho realidad a través de la construcción misma del continente europeo, a saber, el sueño de Immanuel Kant de la “paz universal”⁵⁷. Motivada por las nefastas consecuencias que trajeron dos guerras mundiales, así como por un esquema de Unión que hasta hoy se basa especialmente en los valores y creencias compartidas por naciones tan distintas, ésta idea de la paz la ha llevado a declararse un pacificador mundial promotor de la paz universal como si fuese el mayor bien común⁵⁸.

Sin embargo, la idea de la paz que por décadas ha definido la identidad de la Unión Europea, es además, Según Natorski (2010) una idea de carácter liberal relacionada con:

Un paradigma dominante basado en los principios de la democratización y la aproximación liberal a la construcción de la paz que asume que, para garantizar la paz, una amplia gama de asuntos relacionados con las necesidades sociales, económicas e institucionales necesitan ser abordadas⁵⁹. Esta aproximación está basada directamente en la asunción según la cual los Estados con instituciones políticas democráticas fuertes que aseguran la participación política, y una economía de mercado garantizando el desarrollo económico sostenible así como la provisión de bienes públicos básicos, son condiciones necesarias para el establecimiento de la paz.

⁵⁷ Comparar con Bressand Albert. *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*. International Affairs. 87:1 (2011). pp 62

⁵⁸ Comparar con Bressand Albert. *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*. pp 62

⁵⁹ Natorski, Michal. *The European Union Peacebuilding Approach: governance and practices of the instrument for stability*. Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). Frankfurt am Main, Germany;2011. pp 3

De esta manera, la idea de la construcción de la paz se ha convertido en una suerte de vía para restablecer o construir Estados conforme a los principios básicos liberales, destinados a insertarse en la economía de mercado y que operen esencialmente dentro del marco de un Estado de derecho y de la democracia como sistema político. Esto porque:

Las decisiones políticas que reflejan y cultivan los ideales liberales son consideradas como inherentemente pacíficas: bajo la directriz liberal, la democracia y el capitalismo son entendidos por estas visiones como sistemas de competición pacíficos en los que incluso los perdedores mantienen el sentido de la justicia y confianza en el sistema que la paz necesita para prosperar⁶⁰

La idea de la paz que ha llevado a construir de manera importante la identidad europea, al traducirse en el concepto de la construcción de paz (posbélica), se ha convertido no solamente en una visión clara de lo que significa la paz, sino en una manera de fomentar el tránsito de los Estados “frágiles” o sociedades en fase de posconflicto a modelos políticos y económicos que reproducen las bases sobre las cuales los propios Estados europeos están contruidos. Por su parte, el modelo de los Laboratorios de paz en Colombia no deja de enmarcarse en palabras de Richmond (2006; 295) “en un metadiscurso, un marco y una estructura con una ontología y una metodología específica en el que intervienen múltiples actores a diversos niveles”⁶¹, sin que se tenga la certeza de que este será realmente el modelo que construya la paz o si es el tipo de paz que se quiere construir en el caso de las regiones en las que se han puesto en marcha los Laboratorios de Paz.

Por su parte, la sola existencia de la idea liberal de la paz no es suficiente para explicar los posibles intereses que inspiran la política exterior de la UE. La idea liberal de la paz debe entenderse como un continuum que varía entre posiciones ortodoxas hasta unas más emancipadoras y no como una idea relativamente estable, disponible para la legitimación de las acciones que los tomadores de decisión emprenden. El continuum de la paz varía entre enfoques ortodoxos (que propondrían

⁶⁰ Mateos, Martin Oscar. La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona. Universitat Autònoma de Barcelona. 2011 pp.74

⁶¹ Ver Mateos, Martin Oscar. La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona.pp79

la introducción de un enfoque “de arriba hacia abajo” privilegiando la garantía de la seguridad y la soberanía como la base para la construcción del Estado)⁶² y otras más emancipadores (relacionados con la trascendencia de los problemas de la identidad, las culturas locales la justicia social, la seguridad humana y el bienestar)⁶³, que intervienen en las múltiples fases de formulación de la política exterior, y que intervienen en los complejos de interacciones (con otros actores del sistema, con las coyunturas políticas, con las propias percepciones de identidad) que finalmente guían la toma de decisión. Estos enfoques están presentes como configuradores del interés desde el principio hasta el final del ciclo, incluso sin que los actores sean plenamente conscientes de ello.

En el caso de la UE, dichos procesos constantes de interacción y la adopción de diferentes enfoques dentro del continuum de la paz, se ve reflejada en la manera en la que la se ha acercado a los países del sur. Si bien el fin de la Guerra fría marcó un periodo importante para la promoción de mecanismos de “peace-making”, éste fue reinventado hacia 1994 debido a que las experiencias en Yugoslavia y Somalia evidenciaron los altos costos y resultados poco eficaces que arrojaba este enfoque para atender el conflicto⁶⁴. En adelante, los enfoques han ido tomando diversas formas: del peace-making se pasa al peace-building o enfoque de la prevención del conflicto⁶⁵. Con el inicio del nuevo milenio, la prevención de conflictos comienza a ser acompañada con la noción de la cultura de la paz, que tiene que ver con “la promoción de valores, actitudes, comportamientos que basados en la justicia, solidaridad, libertad y no-violencia contribuyan a la paz”⁶⁶ o como las “acciones

⁶² Comparar con Natorski, Michal. *The European Union Peacebuilding Approach: governance and practices of the instrument for stability*. pp.5

⁶³ Comparar con Natorski, Michal. *The European Union Peacebuilding Approach: governance and practices of the instrument for stability*. *The European Union Peacebuilding Approach: governance and practices of the instrument for stability*. pp.5

⁶⁴ Comparar con: Joint Inspection Unit. *Strengthening of the United Nations System Capacity for Conflict Prevention*. Geneva, 1995. JIU/REP/95/13.

⁶⁵ Haciendo referencia a “las acciones tomadas en el corto plazo, para reducir las tensiones manifiestas o prevenir la recurrencia al conflicto violento”. Comparar con Leal, Natalia. *European Conflict Prevention: is there a role for the European Union presidency in policy making?*. Research Institute for European and American Studies (RIEAS). Research paper N°. 123. August; 2008. pp.7

⁶⁶ Ministerio de la mujer y Desarrollo Social, Perú. *Introducción a la Cultura de la Paz*. Biblioteca nacional de Perú. 2006

tomadas en el medio y largo plazo para atacar las causas estructurales de los conflictos violentos”⁶⁷. A lo anterior hay que añadirle que a partir de la puesta en la agenda internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la paz es equiparada a la democracia, la reducción de la pobreza extrema, los Derechos Humanos o incluso al desarrollo.

Respondiendo directamente a la crítica planteada por Keohane y basándose en las premisas del interaccionismo simbólico, Wendt arguye que la *identidad* está constituida por un conjunto de esquemas cognitivos (ideas) que influirán de manera relevante en los intereses que guíen la acción⁶⁸, construida constantemente a través de la interacción. En el caso de la Unión Europea, el rango de significados que se le otorgan a la paz, así como las variaciones en los enfoques sobre los que se construyen los programas de cooperación internacional de la UE, evidenciarían el hecho de que la idea de la paz no es adquirible y exógena a la identidad y los intereses, sino que al contrario, tanto la idea de la paz presente en la política exterior de la UE como el actual enfoque de la construcción de la paz, son el resultado de prácticas relacionadas con política exterior que han evolucionado y no de una política exterior general preconcebida⁶⁹ y preexistente.

2.2 LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA EN LA DÉCADA DEL 2010: UNA POLÍTICA EXTERIOR EN CONSTRUCCIÓN

Gracias a la existencia de una “estructura amplia de entendimientos y expectativas compartidas” alrededor del conflicto y la paz, las relaciones entre la UE y Colombia en la década del 2000 se caracterizaron por ser relativamente estables y las dinámicas que entorno a ello se produjeron, son reveladoras de la existencia de intereses preponderantemente políticos.

⁶⁷ Comparar con Leal, Natalia. European Conflict Prevention: is there a role for the European Union presidency in policy making?. pp. 7

⁶⁸ Comparar Wendt, Alexander. Social theory of international politics. pp. 122

⁶⁹ Ver Natorski. *The European Union Peacebuilding Approach: governance and practices of the instrument for stability*. Summary

Algunos aseguran que el modelo de construcción de paz impulsado a través de los Laboratorios de Paz, le ha permitido a la UE con el tiempo y la práctica, perfilarse como una potencia civil o normativa dentro del nuevo escenario generado tras el fin de la guerra fría. Si bien en este periodo efectivamente la UE se vio involucrada en una serie de acciones relacionadas con la prevención de conflictos, éstas no responden necesariamente a una finalidad única o a un interés político fijo, sino a intereses que son retroalimentados constantemente, y cuya sola existencia no explica las decisiones tomadas en el marco de la política exterior. Dichas prácticas han servido además a reforzar su identidad, han contribuido a hacer explícitas las limitaciones del enfoque y la carencia de capacidades materiales que le permitirían constituirse como una potencia civil.

2.2.1. 2000-2005. Tanto el ambiente favorable a la visión de la construcción de la paz, como los esfuerzos del expresidente colombiano Andrés Pastrana por internacionalizar el conflicto interno, pudieron haber contribuido a que la Unión Europea se vinculara activamente al proceso de paz que en ese momento tenía lugar en Colombia, a través de su participación en el Grupo de Apoyo al Proceso de Paz,⁷⁰ y de la decisión en 2001 de financiar el programa de cooperación de los Laboratorios de Paz, principal herramienta de política exterior de la U.E en Colombia. Desde entonces, la UE comienza a adoptar una serie de decisiones que reflejan un entendimiento propio y particular de cómo debe afrontarse el conflicto, cómo y construirse la paz en Colombia

El debate generado en el 2000 alrededor de la posibilidad de adopción del Plan Colombia⁷¹, fue el primer escenario en el que la U.E sienta una posición clara.

⁷⁰Una mesa de donantes cuyo objetivo era reunir 1.4 millones de dólares de contribuciones multilaterales y donaciones para la construcción de la paz Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia*. Conflict, Security and Development, 8:1. pp. 86

⁷¹ En su primera fase, este fue un paquete de ayuda destinado por Estados Unidos que apoyaría el proceso de paz del Gobierno Pastrana y construiría las bases para el posconflicto a través de dos estrategias: la provisión de asuntos relacionados con la seguridad (comunismo y narcoterrorismo) y una estrategia “desarrollista” concebida en términos de fortalecimiento institucional. Gutierrez,

A pesar de que ese mismo año se produce un encuentro en Madrid en el que el Gobierno colombiano presenta frente a 26 delegados europeos el primer borrador de la estrategia para el fortalecimiento institucional y el desarrollo social,⁷² el distanciamiento y rechazo implícito del enfoque propuesto a través del Plan Colombia termina materializándose, cuando en octubre del mismo año la UE presenta en Bogotá una estrategia de cooperación, basada en la modernización y participación de la sociedad civil así como el apoyo a la educación, la salud, la agricultura, la pesca y los proyectos destinados a defender los derechos humanos.⁷³

El enfoque de la UE se hace más explícito con la firma en octubre de 2002 del primer Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio. Si bien dicho Laboratorio no es de iniciativa europea, la decisión de la UE puede entenderse como una manera de intervenir directamente como actor constructor de paz y de distanciarse del enfoque militarista propuesto por Estados Unidos a través del Plan Colombia. Algunas de las razones por las que la UE decide apoyar los Laboratorios de paz, tienen que ver con el entendido de que estos son:

Un mecanismo que busca apoyar el conjunto de procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional que, a 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 habitantes⁷⁴ (Citado por Henao. 2007, p. 17; Battaglini. Op, cit, p. 13)

El enfoque de construcción de la paz “desde abajo”, así como de la necesidad del fortalecimiento institucional para transformar en el largo plazo las causas estructurales del conflicto, reflejan la existencia de una idea de la paz de corte liberal configuradora de la identidad de la UE, expuesta anteriormente. Sin embargo,

Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia*. pp. 81

⁷² El fin último de este escenario era exponer una posible propuesta de Plan Colombia para la Unión Europea. Comparar con Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia* .pp. 86

⁷³ Que pretendía diagnosticar de manera participativa las razones por las cuales las poblaciones ubicadas en las zonas de explotación petrolera presentaban mayores niveles de violencia y pobreza Comparar con Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia* pp 86

⁷⁴ Guerrero, Hugo Fernando. “La Unión Europea y la gestión de conflictos armados: el caso de los Laboratorios de paz en Colombia”. Documento electrónico http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11452

más allá de la posibilidad que le ofrecía el contexto a la UE para posicionarse en el sistema internacional con base en una visión de la paz construida en la década del 90 y promocionada a partir del 2000, una serie de interacciones, especialmente con una red fuerte de organizaciones de la sociedad civil que contaban con el apoyo de sus contrapartes en la UE, fue definitiva para ser percibida como defensor acérrimo de la paz construida por medios civiles.

El activismo de las organizaciones de la sociedad civil entorno a la necesidad de entender que el conflicto interno colombiano se teje en un trasfondo de fuertes inequidades sociales y que por ello, la confrontación armada y el énfasis en el incremento de las capacidades militares del Estado no son suficientes, no ha sido menor y ha influido en algunas ocasiones en la toma de decisiones de la UE respecto al conflicto en Colombia: después del encuentro de Madrid, un grupo de ONG presentes en Europa decide crear una mesa alternativa en rechazo al Plan Colombia, que influyó para que la UE pospusiera su decisión formal respecto a la propuesta del Gobierno colombiano e incidió para que finalmente solo Japón, Noruega y España donaran 100 millones de dólares. Dicho activismo, la visibilidad y especial relación que se ha tejido entre la UE y algunas OSC⁷⁵, ha contribuido sobre todo a reforzar la identidad de la UE como actor consciente de que la paz implica superar situaciones que van desde la cultura hasta la situación socioeconómica y política del país y que tiene en cuenta, como parte fundamental de ese proceso, a la comunidad y a la sociedad civil.

Paradójicamente, a pesar de que en los primeros años la posición de la UE parece ser muy clara, con el cambio de Gobierno en Colombia en el 2002 y la entrada en ejecución de la Política de Seguridad Democrática, la posición de la UE frente a este nuevo escenario resulta ser favorable. La adopción de un enfoque con énfasis en la seguridad y recuperación del territorio, así como un discurso que negaba la existencia del conflicto interno en el país basándose en la hipótesis –promovida también por Estados Unidos- de que Colombia era víctima del accionar violento de

⁷⁵ Los programas de los laboratorios de paz en sus tres fases van dirigidos a la sociedad civil organizada y fomentan fundamentalmente iniciativas que provengan de “la base”.

grupos terroristas, no solamente contribuía a alinear la política exterior de Colombia con la estadounidense, sino que iba abiertamente en contra de los principios defendidos por la UE. A pesar de ello, del distanciamiento del Gobierno Uribe y de la fuerte denuncia de las OSC en Europa alrededor de las violaciones de los derechos humanos, en el 2002 el Consejo Europeo incluye a las FARC en la lista de organizaciones terroristas y en el 2003 La Comisión Europea propone extender los Laboratorios de Paz a una segunda fase. Adicionalmente en la declaración de Londres, se hace expreso el apoyo al Gobierno colombiano en su guerra contra las drogas y la importancia del respeto por los derechos humanos; se crea además el Grupo de los 24 para ayudar a Colombia en el camino hacia la paz).⁷⁶

Posiblemente los atentados terroristas de Madrid en 2004 y de Londres en el 2005 contribuyeron a que el eco de la guerra contra el terrorismo liderada por Estados Unidos a partir del 11 de septiembre de 2001 resonara en Colombia, de modo que a pesar del distanciamiento de los primeros años del Gobierno del expresidente Uribe y de la desconfianza producida por la actuación de Estados Unidos en el conflicto Colombiano⁷⁷, la UE no solamente sigue siendo un donante importante, sino que reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno en materia de seguridad y los avances en la lucha contra el narcotráfico.⁷⁸

El tercer encuentro de la mesa de donantes que se produce en Cartagena en el 2005, fue el escenario en el que se puso a prueba la nueva actitud de la UE: como resultado, la mesa dona 200 millones de euros más y se abre la puerta para la financiación de 1270 proyectos de desarrollo⁷⁹. Algunos tildan los resultados de este encuentro como muy favorables, en comparación con lo sucedido en Londres. Si bien el discurso del expresidente Uribe en dicha ocasión no dejó de estar enfocado en la necesidad de combatir el terrorismo e insistir en que en Colombia no tenía lugar un

⁷⁶ Comparar Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia*. pp. 89

⁷⁷ Ver Roy, Joaquin. *La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?* Colombia internacional 51.pp.8 Documento electrónico

⁷⁸ Ver Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia* pp. 94. (Tabla 4)

⁷⁹ Ver Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia*. pp. 91 (Tabla 2)

conflicto interno, el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC y la necesidad de encontrar respaldo para la Ley de Justicia y Paz, el cambio de Gobierno en Estados Unidos y la reforma que sufrió el Plan Colombia, pudieron haber contribuido para que el Gobierno otorgara una resignificación al rol de la Unión Europea y de la comunidad internacional en el país para posicionarse alrededor de los temas de la paz y no solamente del conflicto.⁸⁰ Estas situaciones, sumadas a los roles y posiciones adoptadas por los actores, pueden explicar por qué el cambio de enfoque en la manera de entender y enfrentar el conflicto en Colombia, no produjo cambios negativos o sustanciales en la política exterior de la UE hacia el país.

Adicionalmente, la intervención de algunos Estados de la UE así como de la Comisión a través de relaciones bilaterales con Colombia, pudo haber incidido para que, a pesar de las circunstancias, siguiera existiendo una percepción común acerca de la necesidad de enfrentar el conflicto. La Comisión Europea, a través de las declaraciones del entonces Comisionado Chris Patten, calificó a Colombia como una de las prioridades en la región⁸¹, prometiendo “el máximo apoyo de los principales protagonistas para el proceso de paz (Colombia y los países andinos) y resaltando la necesidad de tratar el conflicto a través de una respuesta estructural más profunda”⁸². Estas palabras se tradujeron en un apoyo financiero de 105 millones de euros, además de la tradicional ayuda humanitaria⁸³, la cual se sumó al compromiso de Alemania, los países bajos y España, quienes en el periodo del 2002 al 2005, fueron los principales donantes para el país.⁸⁴

La renovada actitud de la UE ni la del Gobierno colombiano, produjo tampoco un estrechamiento de lazos significativo, pero hay que destacar que la

⁸⁰ Comparar Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia*. pp. 84

⁸¹ Roy, Joaquin. *La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?*. pp. 11

⁸² Roy, Joaquin. *La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?*. pp. 11-12

⁸³ Ver Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. *Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia*. pp. 87

⁸⁴ Roy, Joaquin. *La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?*. pp. 12

política exterior no se alteró y que gracias a los cambios de los dos actores y a la manera de relacionarse con las situaciones que tuvieron lugar en dicho periodo, el statu quo de la política exterior se mantuvo. Esto implica que esa nueva actitud de la UE no se tradujo en el distanciamiento del enfoque de la construcción de la paz que defendió desde el 2000 sino que, dentro del continuum de significados otorgados a la idea de la paz, esta se movió hacia el polo más ortodoxo.

A partir del 2003 y hasta el 2006, la Unión Europea atraviesa por un periodo de transición debido la crisis de la idea de “estar unidos en la diferencia”⁸⁵, después de que Francia y Holanda votan negativamente por la propuesta de una constitución europea común. De igual modo el deterioro de las condiciones de seguridad en la guerra en Irak⁸⁶ y la decisión de España de retirar sus tropas de en el 2004, pudieron haber contribuido a reforzar la idea de la necesidad de intervenir los conflictos de otra manera, pero también a adoptar un enfoque conservador de la paz, según el cual se debe privilegiar el fortalecimiento institucional, la seguridad, y la actuación del Estado para alcanzar unos mínimos de estabilidad que permitan construir la paz. Este enfoque se ve además reflejado en la segunda fase de los Laboratorios de Paz, que se caracteriza por integrar al Estado y las instituciones locales como actores en la ejecución de los mismos, pues tal como es señalado en los resultados de la fase II de los Laboratorios de Paz:

Si bien el nuevo Gobierno Nacional daba un fuerte énfasis al asunto de la seguridad y a la vía militar como una manera de buscar la gobernabilidad del país y el control de las zonas dominadas por los grupos armados ilegales, el Gobierno del Presidente Uribe da señales de voluntad institucional para apoyar procesos alternativos de construcción de paz (...)En primer lugar, el respaldo al Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, culminando la negociación y formalizando los acuerdos correspondientes con la Unión Europea y aceptando la Estrategia País 2002 – 2007 de la Unión Europea. En segundo lugar, la incorporación del apoyo a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y los Laboratorios de Paz dentro del Plan Nacional de Desarrollo, “como una de las acciones para recuperar las condiciones de gobernabilidad y democracia y promover la equidad social en las zonas deprimidas y de conflicto”. Y en tercer lugar, el establecimiento de una infraestructura

⁸⁵ Comparar Salmon, Trevor. *The European Security and Defense Policy: Built on Rocks or Sand?* European Foreign Affairs Review 10:2005. Documento electrónico <http://www.nstu.ru/tempus/files/Peters/Peters-text-Salmen-ESDP.pdf>

⁸⁶ Comparar Roy, Joaquin. *La ley de Justicia y Paz en Colombia: contexto, perspectivas internacionales y actitud de la Unión Europea*. Jean Monnet Robert Schuman Paper Series. Vol.5 N° 36. November 2005.pp. 2

institucional que gradualmente fue creciendo y que buscaba coordinar, apoyar y facilitar estos procesos⁸⁷.

2.2.2. 2005-2010. Para el segundo periodo de la década, la crisis institucional generada por el hundimiento del proyecto constitucional (superada en el 2007 con la aprobación del Tratado de Lisboa), se combina con la crisis económica en la que se sume la UE en el 2009, así como con los retos surgidos por la entrada de 12 países a la Unión. A este panorama, que lleva de algún modo a la UE concentrarse en los problemas internos, se le suma el énfasis puesto en el cumplimiento de los objetivos del milenio como principal estrategia para los países “del sur” y la creciente percepción de que Latinoamérica, en tanto que compuesta por países de la renta media, no es una región prioritaria en la recepción de ayuda para el desarrollo⁸⁸. La pérdida de interés de la UE en Latinoamérica, no se traduce, sin embargo, en un distanciamiento total de Colombia y, a pesar de ésta los programas de los Laboratorios de Paz siguen siendo apoyados, con la propuesta concreta de extenderlos a una tercera fase.

La actitud más abierta del Gobierno Colombiano y el reconocimiento de la necesidad de contar con el apoyo de la comunidad internacional en los temas relativos al conflicto a partir de 2005, es reforzada por la necesaria legitimidad que requiere el proceso de reforma Constitucional que permite finalmente la reelección del expresidente Uribe en el 2006. Esto lleva a que en el 2007, en el marco de la nueva estrategia país de la UE hacia Colombia, se logre montar en la agenda política el término “política pública para la paz”, a pesar del profundo rechazo que tradicionalmente mostraba el Gobierno para hablar de éste tema.⁸⁹ Uno de los hechos importantes que estuvieron presentes desde el 2002 pero que a partir de 2007, con la

⁸⁷Acción Social, Unión Europea, Asopatía, Prodepaz. II Laboratorio de paz, principales resultados y aprendizajes. pp. 31

⁸⁸ Comparar también Del Arenal, Celestino. Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista? Real Instituto el Cano. Documento de trabajo 36/2009. pp. 3-18

⁸⁹ Jost, Stefan (ed). Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior. Konrad Adenauer Stiftung. Colombia, 2012. Pp. 344

crisis diplomática entre Colombia, Ecuador y Venezuela, toma más fuerza, es el secuestro de la excandidata presidencial franco-colombiana, Ingrid Betancourt.

Si bien la posición de Francia respecto a la manera de abordar el conflicto en Colombia se caracterizó por una cierta desconfianza hacia el Gobierno Colombiano intensificada con el secuestro de la excandidata presidencial⁹⁰, en el 2007, producto del aislamiento en el que se encontraba Colombia y de la mencionada crisis, así como de la publicación de las pruebas de sobrevivencia que evidenciaban su precario estado de salud, la presión para producir un intercambio humanitario aumentó, al igual que las tensiones entre Francia y Colombia. Sin embargo, la liberación de la exsecuestrada en el 2008, a través de una operación militar ejecutada por las fuerzas militares colombianas, así como la revelación que el expresidente Venezolano Hugo Chávez (designado facilitador para un posible canje humanitario en el 2007) hizo acerca de los posibles intereses de la Guerrilla de las FARC con su llamado en el 2008 a reconocerlos como “un ejército beligerante”⁹¹, pudo haber contribuido a zanjar las diferencias en los enfoques y la visión del conflicto entre Colombia y Francia, uno de los actores más importantes de la UE.

Por su parte, a partir de 2008 la UE se involucra en una serie de conflictos (Kosovo, Rusia y Georgia, República Democrática del Congo, Sudán) que evidencian la dificultad de intervenir eficazmente cuando es requerido, tanto por la falta de capacidades prácticas como de posiciones unificadas. Representando ello un reto para la construcción de su identidad como promotor mundial de la paz, iniciativas como la que financia en Colombia, pueden mostrarse como proyectos que, a pesar del tiempo, las dificultades y los pocos resultados concretos que reportan, pueden contrabalancear los intentos no siempre exitosos de intervenir en conflictos

⁹⁰ Comparar con Serres, Francois. “Las relaciones bilaterales entre Colombia y Francia: un nuevo rumbo bajo el signo del caso Ingrid Betancourt”. Universidad Sergio Arboleda. Documento electrónico <http://www.usergioarboleda.edu.co/politica/laotrabancada/3serres.htm>

⁹¹ El País. “Chávez pide que se considere a las FARC fuerza beligerante”. 2008. Documento electrónico. http://internacional.elpais.com/internacional/2008/01/14/actualidad/1200265204_850215.html

externos y reforzar su identidad sin incurrir en costos muy altos: la donación de la UE es de 116 millones (92 millones de euros) para los tres laboratorios de paz⁹².

Con la llegada del presidente Santos en 2010, los esfuerzos por cambiar la imagen del país frente a la comunidad internacional y de posicionarlo como país de renta media, con mayor estabilidad económica para la inversión, así como exportador de ayuda para la cooperación, pudieron haber contribuido a tomar la decisión de financiar la III fase de los Laboratorios de Paz, y extenderlos más allá de las tres regiones en las que se encuentran funcionando en este momento.

Este compilado de situaciones, acciones y posiciones que configuraron las relaciones entre la UE y Colombia en la década del 2010, evidencian la permanente dinámica de construcción de significados entorno a la paz y al conflicto en la que entran estos dos actores y que, los lleva a tomar decisiones que no tienen que ver siempre con un análisis costo-beneficio en el que se intenta maximizar la utilidad⁹³. Si bien se puede reconocer la existencia de un interés político de la UE relacionado con la construcción de su identidad como actor global de la paz, la permanencia de la política exterior de la Unión Europea frente a Colombia a lo largo de la década, ha sido posible en primer lugar, por la existencia de una “estructura de entendimientos y expectativas compartidas” entorno a la paz y el conflicto, que lejos de remitir a un significado fijo y estable, proporciona una gama amplia de opciones para posicionarse, gracias a la cual, los distanciamientos y acercamientos entre actores se producen sin que ello implique un desentendimiento total o un desacuerdo que impida continuar con una política exterior basada en la necesidad de enfrentar el conflicto.

En segundo lugar, puede entenderse porque además de hacerse respecto a intereses en constante construcción, la racionalidad que se emplea en las decisiones implica un “complejo y altamente competitivo proceso de discusión, persuasión y delimitación de los asuntos las decisiones o la acción, en el que interviene la

⁹²Comparar Castañeda, Dorly. *The European Union in Colombia: Learning how to be a peace actor*. pp. 164

⁹³ Comparar con Wendt, Alexander. *Collective Identity formation and the International State*. pp 386-387

deliberación”⁹⁴, en el que adicionalmente influye la intervención de actores clave (en este caso la Comisión Europea, España, Francia, una red de Organizaciones de la Sociedad Civil), la redefinición de la identidad a partir de las coyunturas que enfrentan los actores (ataques terroristas de 2004 y 2005, crisis económica de 2009 y política por el hundimiento de la constitución común) y una permanente movilidad en las mutuas percepciones, que hacen que la política exterior sea un resultado de dinámicas que se tejen y no únicamente de intereses claros que persiguen los actores.

⁹⁴ Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of International Politics*. pp 127

3. ¿LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA IDEA DE LA PAZ?

Dentro de su análisis del rol de las ideas en la política exterior, Keohane señala la posibilidad de institucionalización de las mismas como un factor que incide en la su permanencia. Esto, a través de las *creencias causales*, las cuales, además de permitir a los tomadores de decisión establecer las relaciones causa-efecto de los fenómenos, al institucionalizarse, siguen afectando los incentivos de los tomadores de decisión incluso mucho después de haber sido utilizadas para determinar la política exterior, y a pesar de que los intereses de sus proponentes iniciales hayan cambiado⁹⁵.

Las limitaciones de entender la relación entre las ideas y la política exterior de la manera en la que lo hace Keohane, han sido expuestas anteriormente. Teniendo en cuenta, sin embargo, que los programas de cooperación de los Laboratorios de Paz han existido en Colombia durante 10 años, es necesario identificar si de ello se deriva un proceso de institucionalización de la idea de la paz. Para ello, el presente capítulo expondrá en primer lugar las limitaciones y posibilidades teóricas que brindan el liberalismo y constructivismo para analizar la institucionalización de las ideas y su relación con la política exterior. En segundo lugar, identificará las reglas formales, actores e intereses presentes en la elaboración y ejecución de dichos programas de cooperación para probar la hipótesis según la cual los Laboratorios de Paz responden a un proceso de institucionalización de la idea de la paz, que posiblemente ha influido en la permanencia de la política exterior de la UE en Colombia a lo largo de 10 años.

⁹⁵Comparar con Keohane & Goldstein. Ideas and foreign policy. Beliefs, insitutions and political change. pp 13

3.1 CONSIDERACIONES ENTORNO AL CONCEPTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL LIBERALISMO Y EL CONSTRUCTIVISMO

A pesar de que dentro de la corriente del neoliberalismo institucional Robert Keohane (1989) ha dedicado amplios esfuerzos al estudio de las instituciones internacionales como “constructos de los Estados facilitadores de la mutua coordinación de la política que puede resultar beneficiosa para ambos”⁹⁶, dentro de su análisis de la política exterior, no se encuentran insumos que permitan explicar suficientemente cómo se produce y qué hay detrás del proceso de institucionalización de una idea en la política exterior. Adicionalmente, si se hiciera el ejercicio a partir de las premisas desarrolladas en el marco del neoliberalismo institucional existen por lo menos dos limitaciones: el tipo de instituciones sobre las que se centra el estudio⁹⁷, es decir, los conjuntos de normas, reglas, convenciones que median entre los actores, con el potencial de afectar los incentivos de los Estados,⁹⁸ son exógenas o, en todo caso, son instituciones que median entre “la estructura y los agentes” en el plano internacional y no en el contexto interno de los Estados, el cual reviste mayor relevancia para analizar el caso en cuestión.

En segundo lugar, el planteamiento del neoliberalismo institucional se basa en la asunción según la cual los líderes de los Estados calculan los costos y beneficios de los cursos de acción contemplados⁹⁹ y que las instituciones internacionales son la total expresión de los intereses de los Estados que las constituyen.¹⁰⁰ Derivado del análisis realizado en el capítulo II, se puede argüir que, si bien en la política exterior se expresan los intereses de los actores, las decisiones que se toman en éste marco no son producto íntegro de un proceso de cálculo costo-beneficio de los líderes de los

⁹⁶Ver Keohane, Robert. *International Institutions and State Power*. Westview press. Harvard University. Boulder, San Francisco and London; 1989. pp 10

⁹⁷ Estas son: las organizaciones intergubernamentales formales u organizaciones no gubernamentales transnacionales; los regímenes internacionales y las convenciones. Ver Keohane, Robert. *International Institutions and State Power*. pp. 4

⁹⁸ Ver Keohane, Robert. *International Institutions and State Power*. pp 5

⁹⁹ Ver Keohane, Robert. *International Institutions and State Power*. pp 11

¹⁰⁰ Ver Keohane, Robert. *International Institutions and State Power*. pp 5

Estados, sino más bien de procesos dialógicos en los que la racionalidad es construida por varios actores e influenciados por las situaciones a las que estos se enfrentan, y que contribuyen a un proceso constante de definición y significación de los problemas. En estos procesos median además las ideas y la identidad, actuando como elementos constitutivos en la definición de los intereses y no como elementos causales de los mismos. A pesar de ello, en el caso de los Laboratorios de Paz desarrollados a partir de la política exterior de la UE hacia Colombia en la última década, pueden reconocerse procesos de institucionalización que generan cuestionamientos acerca de la medida en que éstos han influido para la permanencia de la política durante 10 años.

Dentro del paradigma constructivista, los análisis entorno a la institucionalización han sido desarrollados por Nicholas Onuf (1998,2001), quien determina como campo de estudio inicial las relaciones sociales y no la política internacional o la política exterior. Un estudio posterior (2001) es dedicado a analizar, dentro del campo amplio de la política pública (policy) la manera en la que los agentes, a través de los actos de habla, interactúan generando un entramado de relaciones, reglas e instituciones dentro de las cuales es posible dicha interacción¹⁰¹, lo cual, en todo caso, tampoco va dirigido específicamente al estudio de la institucionalización de las ideas y la política exterior. Sin embargo, si se considera que la política exterior, las decisiones y acciones que en dicho marco se producen, son consecuencia de un amplio entramado construido en el campo de las relaciones sociales, algunos de los elementos esgrimidos en el análisis de Onuf pueden ser útiles para identificar si en el caso de los Laboratorios de Paz se ha producido una institucionalización de la idea de la paz y en ese caso, cómo esta puede haber influido en la permanencia de la idea de la paz en la política exterior de la UE hacia Colombia.

¹⁰¹ Comparar Onuf, Nicholas. "Speaking of policy". En: Kuváľková, Vendulka (Ed). *Foreign Policy in a Constructed World*. M.E Sharpe. USA; 2001. pp 77-91

Partiendo del presupuesto según el cual “la gente hace a la sociedad y la sociedad hace a la gente”¹⁰², los agentes forman frecuentemente patrones estables de interacción que se acomodan a sus intenciones a través de reglas y prácticas¹⁰³ llamados *instituciones*. Gracias a la existencia de dichos patrones de reglas, los agentes tienen la oportunidad de actuar en el mundo social y construirlo de acuerdo a una cadena de acciones que tiene efectos no siempre esperados, pues si bien las reglas hacen agentes de los seres humanos individuales, dándoles oportunidades para actuar en el mundo, estos actos tienen consecuencias materiales y sociales, algunas de ellas intencionales otras no¹⁰⁴.

Aunque las instituciones son producto de la interacción de múltiples agentes con las reglas sociales, éstas no están exentas de reflejar los intereses de dichos agentes, pues los individuos actúan a través de las reglas para alcanzar objetivos que “reflejan las necesidades humanas y los deseos”¹⁰⁵. La diferencia con la propuesta del liberalismo radica en que los intereses no están siempre claros para los actores y tampoco están predefinidos. Si bien solo el estudio de los patrones reconocibles de resultados puede hablar de los intereses de los agentes:¹⁰⁶

Los agentes no necesitan saber cuáles son sus intereses para actuar respecto a ellos. Una vez estos aprenden más con otros actores acerca de sus propios intereses, pueden actuar de otra manera. De hecho, los seres humanos no siempre necesitan pensar acerca de sí mismos como agentes para serlo. Mientras que ser agente no requiere un grado de conciencia-propia que se asocia con tener una identidad, los

¹⁰² Ver Onuf, Nicholas. “Constructivism: A User’s Manual”. En Kuváľková, Vendulka, Onuf, Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. M.E Sharpe. USA; 1998. pp 59

¹⁰³ Las reglas son afirmaciones que le dicen a la gente lo que debería hacer y cómo adaptar su conducta al estándar. Las prácticas son las maneras en las que la gente lidia con las reglas (sea para seguirlas o para romperlas). Ver Kuváľková, Vendulka, Onuf, Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. pp 59

¹⁰⁴ En Kuváľková, Vendulka, Onuf, Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. pp 64

¹⁰⁵ En Kuváľková, Vendulka, Onuf, Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. pp 64

¹⁰⁶ En Kuváľková, Vendulka, Onuf, Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. pp 65

agentes son generalmente suficientemente conscientes de sus propias identidades, singulares o colectivas, para tener un interés en fomentar esa identidad¹⁰⁷.

Teniendo en cuenta estos lineamientos generales, a continuación se identificarán las reglas, los actores y los posibles intereses que se han articulado alrededor de los Laboratorios de Paz, para evaluar hasta qué punto puede hablarse de la institucionalización de la idea de la paz.

3.1 ¿QUÉ CLASE DE INSTITUCIONALIZACIÓN PARA LA IDEA DE LA PAZ?

Los Laboratorios de Paz son una muestra de institucionalización que funciona, en principio, siguiendo la visión liberal de la paz de la Unión Europea. Cada una de las fases (especialmente de la segunda) refleja conjuntos de reglas y normas de acuerdo con las cuales se promueven programas encaminados a construir la paz. Si bien es cierto que las instituciones no tienen un componente únicamente formal, dado que el alcance del presente trabajo se limita al plano teórico, serán acá identificadas las reglas formales que contribuyen a configurar la institucionalización de la idea de la paz, a través de los Laboratorios de Paz.

Las tres fases de los Laboratorios de Paz presentan programas contruidos sobre cuatro líneas, que varían de fase en fase y que pueden ser entendidas como las reglas generales de las que se desprenden los cientos de proyectos cobijados bajo el denominador de los Laboratorios de paz. Algunas de las líneas generales son: La cultura de la paz y derechos humanos integrales (con un énfasis importante a partir de la segunda fase en la articulación entre sociedad civil e instancias locales de Estado);

¹⁰⁷ En Kuválková, Vendulka, Onuf, Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. pp 65

las actividades agrícolas productivas (vinculadas posteriormente al medio ambiente y el desarrollo sostenible), facilidades sociales y fortalecimiento institucional¹⁰⁸.

Estos lineamientos originaron para 2007, 338 proyectos ubicados en 30 municipios que van “desde proyectos educativos, programas para incrementar la productividad, expansión de cultivo de ganado, pesca, comercio y minería, construcción de infraestructura (acueductos, colegios, vías, estaciones de radio), seguridad alimentaria y proyectos para el medio ambiente”.¹⁰⁹

Adicionalmente, alrededor de dichos proyectos se ha configurado una red de actores -individuos y organizaciones-, quienes a través de su interacción con las reglas básicas y normas derivadas de los Programas de los Laboratorios de Paz se han convertido en agentes¹¹⁰ configuradores de un sinnúmero de instituciones formales e informales girando en torno a la idea de la paz, de la siguiente manera:

Constituyendo una red interinstitucional y abierta en la que se entrecruzan varias dinámicas (...) los Laboratorios de Paz son un híbrido de instituciones tanto estatales como sociales. Dentro de ellas: el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (organización que diseña el programa); la Unión Europea (financiadora del programa); la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, compuesta por la diócesis de Barrancabermeja y el CINEP (encargados de la ejecución); la Iglesia Católica (jesuitas a través de la Pastoral Social); el Estado (canalizador de los recursos de la UE a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional)¹¹¹. Algunos núcleos de pobladores son igualmente importantes: Ana María Mojica, miembro del equipo de la delegación de la Comisión Europea en Colombia, y el primer director CDPMM, el sacerdote jesuita Francisco de Roux.¹¹²

Esta amplia red de actores, ha hecho de los Laboratorios de Paz un programa altamente descentralizado, en el que se pueden identificar las generalidades de los intereses de los actores a ellos vinculados por un lapso de 10 años. Por un lado, el amplio volumen de proyectos presentados por los beneficiarios relacionados con el sector productivo, puede hablar de un interés en el acceso a oportunidades que les generen medios económicos para subsistir o para insertarse en la lógica del mercado.

¹⁰⁸ Barreto Henriques, Miguel. *Peace Laboratory of Magdalena Medio: “a peace laboratory?”*. Documentos CERAC No 6. University of Coimbra; december 2007. pp. 11

¹⁰⁹ Barreto Henriques, Miguel. *Peace Laboratory of Magdalena Medio: “a peace laboratory?”*.

¹¹⁰ Onuf define la propiedad de un individuo o agrupaciones de individuos para convertirse en agente, en la medida en que éste participa activamente en la variedad de situaciones para las que existen reglas.

¹¹¹ Actualmente conocida como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional

¹¹² Comparar Restrepo, Jorge y Aponte, David (Ed). *Guerra y Violencias en Colombia. Herramientas e Interpretaciones*. Ed. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá; 2009. pp 513 - 517

Pues si bien estos programas se inspiran en la filosofía de la construcción de la paz promovida por la UE, en la práctica “los proyectos se han desarrollado tal vez más de lo debido entorno a los componentes productivos, pues una gran cantidad (...) se enfoca en el apoyo al cultivo de bienes diversos tales como cacao, café, arroz, yuca, frutas y palma de aceite”¹¹³. Por ejemplo, para el 2007, en la zona del Oriente Antioqueño, para el eje de “proyectos de desarrollo socioeconómico sostenible” se presentaron 16 proyectos mientras que para el componente de “cultura de paz” fueron presentados 7 y para el eje de “governabilidad democrática y participación ciudadana” apenas 5¹¹⁴.

Por otro lado, el mayor involucramiento del Estado Colombiano en la “red híbrida” de los Laboratorios de Paz, a través de la canalización de los recursos y de un mayor control en la ejecución de los programas con su implicación en la estructura de la gestión¹¹⁵, puede representar por un lado, su natural interés de ejercer soberanía sobre territorios tradicionalmente “abandonados”, pero también, en el largo plazo, a ser asociado con otro tipo de esfuerzos de construcción de paz que trasciendan la lucha armada. Esto puede evidenciarse en la declaración por parte del Gobierno en el 2007 respecto a los Laboratorios de Paz como un gran ejemplo de “política pública para la paz”, pero además en el hecho de que para el 2010, las propuestas para la puesta en marcha de una tercera fase de los programas, comienzan a ser publicadas a través del portal del actual Departamento para la Prosperidad Social -DPS, en donde figuran además como “iniciativas apoyadas por la Comisión Europea y el Gobierno de Colombia”¹¹⁶.

En cuanto a lo que nos puede decir la actuación de la Unión Europea respecto a los programas de los Laboratorios de Paz, se observa un comportamiento

¹¹³ Ver Restrepo, Jorge y Aponte, David (Ed). Guerra y Violencias en Colombia. Herramientas e Interpretaciones. pp 512

¹¹⁴ Comparar Unión Europea, Acción Social, Asopatía, CRIC, Consornoc, Prodepaz. II Laboratorio de Paz. Principales resultados y aprendizajes. Pp 87 - 102

¹¹⁵ Ver Unión Europea, Acción Social, Asopatía, CRIC, Consornoc, Prodepaz. II Laboratorio de Paz. Principales resultados y aprendizajes. Pp 41

¹¹⁶ Ver Departamento para la Prosperidad Social – DPS. “Programas especiales. Paz, Desarrollo y Estabilización”. Laboratorio de Paz III.” Documento Electrónico. <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=424&conID=1217&pagID=11697>

general que habla sobre todo de su interés político. Tal como lo señala Onuf (1998), aun cuando dicha iniciativa se encontraba en su fase inicial, siendo ésta una propuesta de algunas organizaciones de la región del Magdalena Medio, la UE actuó como un agente externo, que contribuyó a la elaboración de una estructura institucional mucho más compleja que la existente, generando instituciones dentro de las cuales tanto sus propios representantes como los actores anteriormente identificados, han podido actuar, construyendo así su entorno inmediato. A pesar de ello, el nivel de involucramiento efectivo no ha sido mayor: además de contribuir con un monto a la financiación de cada una de las fases y prestar ayuda técnica en la elaboración y ejecución de los programas, “algunas organizaciones sociales beneficiarias y organizaciones ejecutoras han hecho llamados sobre el debilitamiento del papel sustancial de la UE como contraparte política del proceso y garante de DDHH en el país”¹¹⁷.

El interés político de la UE, expresado y reproducido a través de los Laboratorios de Paz, genera además una asociación entre éstos y la UE, que ha contribuido a reforzar su identidad no solo como actor sino como agente de paz en Colombia. En el marco de los Programas de los Laboratorios de Paz, la UE ha sido considerada una fuente mayor de “respaldo político, imprimiéndole transparencia, credibilidad y equilibrio institucional a la alianza entre el Gobierno y la Sociedad Civil”¹¹⁸. Adicionalmente, desde el 2004, las visitas de los Comisionados de Relaciones Exteriores de la UE en Colombia, han sido aprovechadas para desde las regiones en las que se desarrollan los Laboratorios de Paz, reforzar su compromiso con los Laboratorios de Paz: Chris Patten¹¹⁹ cataloga en 2004 en Barrancabermeja la iniciativa como una “prioridad esencial y una dimensión fundamental de la

¹¹⁷ Comparar Unión Europea, Acción Social, Asopatía, CRIC, Consornoc, Prodepaz. *II Laboratorio de Paz. Principales resultados y aprendizajes*. pp 45

¹¹⁸ Ver Unión Europea, Acción Social, Asopatía, CRIC, Consornoc, Prodepaz. *II Laboratorio de Paz. Principales resultados y aprendizajes*. pp 45

¹¹⁹ Excomisionado de Relaciones Exteriores de la Unión Europea

cooperación de la UE con América Latina”¹²⁰; en el 2007 Benita Ferrero-Waldner, en su visita a Colombia anuncia que uno de los principales proyectos impulsados por la UE será la instauración de un Laboratorio de Paz en zonas azotadas por la violencia”, respaldado con un monto de 127 millones de dólares¹²¹, y en el 2010 la Delegación de la Unión Europea en Colombia “anuncia la puesta en marcha de los “nuevos territorios de paz”, recordando que el ámbito de la construcción de la paz es casi el eje principal de la cooperación de la UE con Colombia”¹²².

Como lo recuerda Onuf (1998) las reglas e instituciones dan cuenta de las relaciones de poder que se establecen entre los agentes, quienes a través de ellas participan en la construcción del mundo social. Así “allí donde hay reglas (e instituciones) existe una condición en la que algunos agentes usan las reglas para ejercer el control y obtener las ventajas sobre otros agentes, pues la regla es un patrón estable de relaciones, pero no simétrico”¹²³.

De este modo, la existencia de reglas formales materializadas en cuatro componentes por fase que dan origen a 338 proyectos para el 2007 solo en la región del Magdalena medio; la amplia red de actores, representados tanto en organizaciones de la sociedad civil -el Programa Desarrollo y Paz y la Corporación Desarrollo y paz- como por instituciones del Estado –Acción Social, Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional- y organismos internacionales que juegan el importante rol de financiadores; y la posibilidad de reconocimiento de algunos intereses económicos y políticos de los involucrados, permitirían hablar de la efectiva institucionalización de la idea (amplia) de paz fomentada por la Unión Europea en Colombia. Sin embargo, asegurar que la institucionalización de dicha idea ha tenido un impacto mayor en la permanencia de la política exterior de la Unión Europea hacia Colombia,

¹²⁰ El Universo. “Comisario europeo viaja al primer Laboratorio de Paz en Colombia”. 2004. Documento electrónico <http://www.eluniverso.com/2004/01/22/0001/9/EB596F13EA5D4F0C8B457D7DB18E273C.html>

¹²¹ Azcentral. “UE apoya proyectos sociales en Colombia”. 2007 Documento electrónico http://www.azcentral.com/lavoz/spanish/business/articles/business_115292.html

¹²² El Espectador. “UE anuncia proyecto de “nuevos territorios de paz” en Colombia”. 2010. Documento electrónico <http://www.elespectador.com/print/232231>

¹²³ Comparar Kuváľková, Vendulka, Onuf, Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. M.E Sharpe. USA; 1998. pp 63

es arriesgado debido a la carencia de herramientas teóricas esbozadas al inicio del presente capítulo.

Sin embargo, la sola existencia de los programas de cooperación ha significado importantes lecciones y consecuencias para la construcción de la UE como agente de paz, y es en la medida en que éstos han contribuido al constante proceso de construcción de su identidad, que el programa de los Laboratorios de Paz puede haber contribuido a la permanencia de la política exterior de la UE hacia Colombia por un periodo de 10 años.

Después de casi dos décadas de impulsar modelos relacionados con la prevención de la violencia y la construcción de paz, la UE se ha vuelto más consciente de la necesidad de combinar los enfoques “de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba”¹²⁴, de los límites en la manera de ver y entender el complejo conflicto que se teje en Colombia¹²⁵, así como de los de su propio modelo de construcción de paz. Así, si bien la institucionalización de la idea de la paz no explica per se la permanencia de un enfoque específico en la política exterior, sí ha permitido crear un escenario y ser herramienta a través de la cual se puede facilitar su permanencia. Esta, depende, sin embargo de cómo los agentes involucrados se relacionen con la misma, de modo tal que puede extinguirse si ésta no sirve ya a la expresión de los intereses de los implicados; aún sin que de ello sean plenamente conscientes.

¹²⁴ Originalmente Top-down y bottom-up. Ver Natorski, Michal. *The European union Peacebuilding Approach: Governance and practices of the Instrument for Stability*. PRIF-Report No.111. Peace Research Institute Frankfurt; 2011. pp.5

¹²⁵ Comparar Serres, Francois. “Las relaciones bilaterales entre Colombia y Francia: un nuevo rumbo bajo el signo del caso Ingrid Betancourt”. Universidad Sergio Arboleda. Documento electrónico <http://www.usergioarboleda.edu.co/politica/laotrabancada/3serres.htm>

4. CONCLUSIONES

Las explicaciones que pueden derivarse de un análisis basado en la perspectiva del liberalismo de Robert Keohane son útiles para evidenciar la importancia y la relación que existe entre las ideas y la política exterior, pero no suficientes para entender por qué, la política exterior de la Unión Europea en Colombia, a pesar de lo observado, ha tenido un éxito tal que los Laboratorios de Paz siguen recibiendo financiación y han sido pensados como modelo para replicar por todo el país. Al contrario, al emplear algunos de los elementos esgrimidos por Keohane, se generan varios cuestionamientos relacionados con la racionalidad de las decisiones y el rol de la idea de la paz: el hecho de que no haya una clara explicación al por qué se siguen invirtiendo recursos a pesar de los resultados obtenidos, ¿permitiría catalogar como irracional el comportamiento de la UE? ¿Por qué a pesar de que la paz no podría entenderse en todo el sentido como una creencia causal debido a la vaguedad en sus significados y de la falta de causalidad directa entre las causas estructurales del conflicto (pobreza) y la violencia, ésta no solo se institucionaliza sino que permanece?

Una respuesta parcial proviene del análisis que hace Alexander Wendt, reconociendo que incluso los deseos y los intereses están cimentados sobre creencias (aquello que se desea no responde a un instinto sino a la creencia de que ello es deseable) y que además hay un elemento que media constantemente en la definición de dichos intereses: la identidad. En el caso de la Unión Europea, el rango de significados que se le otorgan a la paz, así como las variaciones en los enfoques sobre los que se construyen los programas de cooperación internacional, evidenciarían el hecho de que la idea de la paz no es adquirible y exógena a la identidad y que la política exterior no es resultado de un conjunto de intereses preconcebidos, sino un conjunto de prácticas que han evolucionado a través de la interacción. Esto se evidencia en el conjunto de situaciones, acciones y posiciones que configuraron las relaciones entre la UE y Colombia en la década del 2010.

De este modo, la permanencia de la política exterior de la Unión Europea frente a Colombia, ha sido posible en primer lugar, por la existencia de una “estructura de entendimientos y expectativas compartidas” entorno a la paz y el conflicto, que lejos de remitir a un significado fijo y estable, proporciona una gama amplia de opciones para posicionarse, sin que ello implique entrar en un desacuerdo tal que impida continuar con una política exterior basada en la necesidad de enfrentar el conflicto. En segundo lugar, puede entenderse porque además de hacerse respecto a intereses en constante construcción, la racionalidad que se emplea en las decisiones implica un “complejo y altamente competitivo proceso de discusión, persuasión y delimitación de los asuntos las decisiones o la acción, en el que interviene la deliberación”¹²⁶, en el que adicionalmente influye la intervención de actores clave, y una redefinición de la identidad a partir de las coyunturas que enfrentan los actores.

En tercer lugar, si bien a las luz de los postulados de Nicholas Onuf no puede asegurarse totalmente que en el caso de la idea de la paz haya existido un proceso de institucionalización que explique per se la permanencia de la política exterior de la UE en Colombia, en el caso de los Laboratorios de Paz existen reglas formales, una amplia red de actores, y una posibilidad de reconocimiento de algunos intereses económicos y políticos de los involucrados, que permitirían hablar de la existencia de un proceso de institucionalización de la idea (amplia) de paz fomentada por la Unión Europea. Sin embargo, la sola existencia de los programas de cooperación ha significado importantes lecciones y consecuencias para su construcción como agente de paz: después de casi dos décadas de impulsar modelos relacionados con la prevención de la violencia y la construcción de paz, la UE se ha vuelto más consciente de la necesidad de combinar varios enfoques, así como de los límites en la manera de entender el complejo conflicto que se teje en Colombia¹²⁷, y de los de su propio modelo de construcción de paz. Y es en la medida en que éstos han contribuido al constante proceso de construcción de su identidad, que se puede

¹²⁶ Comparar Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. pp 127

¹²⁷ Comparar Serres, Francois. “Las relaciones bilaterales entre Colombia y Francia: un nuevo rumbo bajo el signo del caso Ingrid Betancourt”. Universidad Sergio Arboleda. Documento electrónico <http://www.usergioarboleda.edu.co/politica/laotrabancada/3serres.htm>

explicar la permanencia de la política exterior de la UE hacia Colombia por un periodo de 10 años.

BIBLIOGRAFIA

Jost, Stefan (ed). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Keohane Robert y Goldstein, Judith (Ed). *Ideas (and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*. Cornell University Press, 1993.

Kuválková, Vendulka y Onuf, Nicholas and Kowert, Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. ME Sharpe, 2001

Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge University Press, 2003

Capítulos o artículos de libro

Ginsberg, R.H. "The European Unión in World Politics: baptism by fire". En: Carlsnaes, Sjursen, White *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage publishers, 2004.

Kuválková, Vendulka. "Foreign policy, International politics and constructivism". En: Kuválvoká, Vendulka (Ed.) *Foreign Policy in a Constructed World*. ME.Sharpe, 2001. pp. 15-35

Kuválková, Vendulka. "Constructivism: a user's manual". Kuválková, Vendulka y Onuf, En: Nicholas and Kowert Paul (Ed). *International Relations in a Constructed World*. ME Sharpe, 2001. pp 58-76

Onuf, Nicholas. "Speaking of policy". En: Kuválková, Vendulka (ed.) *Foreign Policy in a Constructed World*. ME. Sharpe, 2001. pp 77-90

Artículos en publicaciones académicas

Barreto Henriques, Miguel. "Peace Laboratory of Magdalena Medio: "a peace laboratory?"". *Documentos CERAC* No 6. University of Coimbra; december 2007. pp. 11

Bressand, Albert. "Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s". *International Affairs*. 87:1 (2011). pp 62

Castañeda, Dorly. "The European Union in Colombia: Learning how to be a peace actor". Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire – IRSEM. No.13: Paris papers; 2011. pp. 14

Castañeda, Dorly. "Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?". *Colombia Internacional* 69. Ene – Jun 2009, ISSN 0121-5612. pp. 162-179

Del Arenal, Celestino. “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?” Real Instituto el Cano. Documento de trabajo 36/2009. pp. 3-18

Echandía, Camilo. “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos”. *Revista Colombia Internacional*. N° 49-50 (Mayo-diciembre 2000) pp. 117-134.

Gutierrez, Francisco y Rincón, Giovanni. “Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia”. *Conflict, Security and Development* 8:1. pp. 86

Natorski, Michal. “The European Union Peacebuilding approach: governance and practices of the instrument for stability”. Leibniz Association, PRIF- Report No. 111, 2011. pp. 2

Roy, Joaquin. “La ley de Justicia y Paz en Colombia: contexto, perspectivas internacionales y actitud de la Unión Europea”. Jean Monnet Robert Schuman Paper Series. Vol.5 N° 36. November 2005. pp. 2

Roy, Joaquin. “La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?” *Colombia internacional* 51. pp.8

Restrepo, Jorge y Aponte, David (Ed). “Guerra y Violencias en Colombia. Herramientas e Interpretaciones”. Ed. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: 2009. pp 513 – 517

Salmon, Trevor. “The European Security and Defense Policy: Built on Rocks or Sand?” *European Foreign Affairs Review* 10:2005.

Wendt, Alexander. "Collective Identity formation and the International State". *The American Political Science Review*. Jun 1994 ; 88, 2 pp 386-387

Artículos en publicaciones no académicas

El Universo. "Comisario europeo viaja al primer Laboratorio de Paz en Colombia". 2004. Documento electrónico
<http://www.eluniverso.com/2004/01/22/0001/9/EB596F13EA5D4F0C8B457D7DB18E273C.html>

El País. "Chávez pide que se considere a las FARC fuerza beligerante". 2008. Documento electrónico.
http://internacional.elpais.com/internacional/2008/01/14/actualidad/1200265204_850215.html

El Espectador. "UE anuncia proyecto de "nuevos territorios de paz" en Colombia". 2010. Documento electrónico <http://www.elespectador.com/print/232231>

Molano, Cruz Giovanni. "Laboratorios de paz: La Unión Europea y la seguridad democrática". *Revista Foro*. pp 64

Otros documentos

Azcentral. "UE apoya proyectos sociales en Colombia". 2007 Documento electrónico
http://www.azcentral.com/lavoz/spanish/business/articles/business_115292.html

Acción Social, Comisión Europea. II Laboratorio de Paz. Principales resultados y aprendizajes. pp 30-35

Conferencia general de la UNESCO, vigesimoquinta sesión. *El Manifiesto de Sevilla contra la Violencia. Preparar el terreno para la construcción de la paz.* UNESCO, 1992

Departamento para la Prosperidad Social – DPS. “Programas especiales. Paz, Desarrollo y Estabilización”. Laboratorio de Paz III.” Documento Electrónico.
<http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=424&conID=1217&pagID=11697>

European Commission. Colombia country strategy paper. 2007 – 2013. (E/2007/484)

Guerrero, Hugo Fernando. “La Unión Europea y la gestión de conflictos armados: el caso de los Laboratorios de paz en Colombia”. Documento electrónico
http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11452

Ministerio de la mujer y desarrollo social del Perú. Biblioteca Nacional del Perú. *Introducción a la Cultura de Paz.* 2009.

Mateos, Martín Oscar. “La construcción de la paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona”. Universitat Autònoma de Barcelona, 2011

Joint Inspection Unit. “Strengthening of the United Nations System Capacity for Conflict Prevention”. JIU/REP/95/13. Geneva, 1995.

Leal, Natalia. “European Conflict Prevention: is there a role for the European Union presidency in policy making?” Research Institute for European and American Studies (RIEAS). Research paper N°. 123. August; 2008. pp.7

“Seis embajadores de la Unión Europea visitan el Magdalena Medio”. Página oficial de la Delegación de la Unión Europea en Colombia. Consultada el 24 de marzo de 2013. Disponible http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2013/20130207_es.htm

Serres, Francois. “Las relaciones bilaterales entre Colombia y Francia: un nuevo rumbo bajo el signo del caso Ingrid Betancourt”. Universidad Sergio Arboleda. Documento electrónico <http://www.usergioarboleda.edu.co/politica/laotrabancada/3serres.htm>

Unión Europea, Acción Social, Asopatía, CRIC, Consornoc, Prodepaz. II Laboratorio de Paz. Principales resultados y aprendizajes. pp 87 - 102