

Paz y democracia. Cómo evaluar el impacto de la ayuda europea en Colombia

1. Introducción

Entrando en el siglo XXI, la Unión Europea ha sido cada vez más ambiciosa en posicionarse como líder en asuntos globales, y cada vez más activa en emitir declaraciones de apoyo o de condena a procesos políticos extraterritoriales. Un eje fundamental en este paso de transformarse en actor global ha sido la decisión de la Unión de promover la paz, el desarrollo y la democracia afuera de sus fronteras. La investigación académica sobre el papel de la UE en países de conflicto, sin embargo, ha quedado atrás de los cambios rápidos en las realidades globales de conflicto y paz.

El caso de Colombia es un ejemplo de este desfase entre el análisis sobre el papel de la UE como promotor global de paz, y las dinámicas domésticas de conflicto en países y regiones intervenidos por la UE. A pesar de que Europa es el mayor donante de ayuda humanitaria y el mayor socio de cooperación para el desarrollo en Colombia, esfuerzos académicos para evaluar el impacto de la ayuda Europea y las implicaciones políticas del involucramiento de los estados miembros, han sido ausentes en Colombia y afuera del país. Este ha llevado a acentuar los aspectos técnicos de la ayuda, y a desconocer los aspectos políticos y de largo plazo de las políticas y acciones de la Unión Europea. Para entender cómo funciona la condicionalidad política y las interpretaciones sobre ella en los países en conflicto, es importante estudiar la interrelación entre las intenciones de Bruselas y las implementaciones en los países receptores. Para evaluar los impactos de la ayuda, es necesario hacer una lectura más relacional.

Después de un papel activo y mediático en las negociaciones fallidas con las FARC en los comienzos del 2002, la Unión Europea y los países Europeos involucrados en Colombia se han transformado en contrapartes silenciosos y discretos en esfuerzos locales de paz; en el

empoderamiento político de la sociedad civil; y en el fortalecimiento del sistema judicial en un ambiente de tensión política. Este cambio de perfil no debe entenderse como pérdida de protagonismo o falta de interés en asuntos colombianos. Ha sido más bien, la consecuencia de una redefinición reciente del papel de la UE en los conflictos globales, tanto como un ajuste de las políticas europeas a las realidades colombianas.

Esta intervención argumenta que la presencia cambiante de la UE en Colombia entre 1995 y 2009 ofrece un marco para entender como la promoción de paz y desarrollo por parte de actores externos puede influir en asuntos regionales y locales y abrir espacios para grupos previamente excluidos. También resalta la importancia de evaluar el papel de Europa y la UE en países con conflicto armado en un marco de democratización.

2. La presencia de la UE en Colombia

En sus documentos oficiales, la Delegación de la Comisión Europea en Colombia afirma que durante los últimos años, la relación entre Europa y Colombia se ha centrado en la búsqueda de una paz duradera en Colombia¹. Esta búsqueda de paz ha sido entendida como un proyecto de largo plazo, guiado por una visión de un postconflicto democrático, el cual incluye las causas estructurales del conflicto y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. De hecho, presente en Colombia desde 1995, la UE define su misión en Colombia como *misión de paz y protección de civiles*.

Esta afirmación que enfatiza la búsqueda de paz y los civiles tiene su lógica europea y su lógica transatlántica. Primero, es en la importancia del papel global de la UE (ayuda humanitaria; involucramiento en los conflictos afuera de la región; esfuerzos de paz y estabilización) dónde más hay consenso entre los ciudadanos Europeos. Se ha dicho que la significancia de la política de ayuda y desde luego un liderazgo global en asuntos humanitarios es el único tema dónde los ciudadanos europeos están de acuerdo con sus líderes y entre los países miembros. En este

¹ La Delegación de la Comisión Europea en Colombia (2006): Documento Estrategia País 2007-2013 Concept Note – Colombia; Berger, Nicolas and Bartholmé, Philippe (2007): The EU's quest for coherence in peacebuilding: between good intentions and institutional turf wars. *Studia Diplomatica*, vol. 60, no. 1, pp. 245-265.

contexto se entiende la afirmación publicitada de la UE que ella es la mayor actor de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo al mundo. Como eslogan de políticos y funcionarios, responde a necesidades políticas internas de los países miembros y de la unión. El riesgo en esta tendencia es que demostrar números grandes se puede volver un proceso de auto-legitimación. El objetivo final de la ayuda no puede ser mostrar cifras grandes sino mostrar resultados.

Segundo, existe también una lógica transatlántica en la relación de la UE con Colombia, que tiene que ver con una visión de tareas compartidas en la gobernanza global entre Estados Unidos y la Unión Europea. Desde el comienzo del Plan Colombia en el año 2000, las diferencias entre los énfasis de los EEUU y la UE en como buscar la paz y proteger los civiles han sido claras. Estados Unidos se ha centrado sobre todo en un proyecto de *state-building* desde lo militar. La ayuda estadounidense ha fortalecido el aparato estatal colombiano, en especial en el área de seguridad. Los europeos, por su parte se han concentrado más bien en el *society-building* para fortalecer los derechos de los ciudadanos. Esto ha consistido en apoyar la organización y el fortalecimiento de la sociedad civil y reformas en el sector de la justicia. Aunque a veces presentados como objetivos contrarios o conflictivos, han sido más que todo, estrategias complementarias entre los EEUU y la UE que reflejan cómo cada actor se quiere proyectar en el mundo.

3. La paz como proyecto de largo plazo

Hacia el final de la década de los 90 empezó el proceso que los analistas y los medios en Colombia llamaron la internacionalización del conflicto armado en Colombia, y posteriormente la internacionalización de la búsqueda de paz. En 2001 la Unión Europea hizo su primera apuesta de paz en Colombia, cuando se anunció en Bruselas el primer gran paquete de ayuda, especialmente para el Primer Laboratorio de Paz en Magdalena Medio. El laboratorio de paz se diseñó para involucrar los sectores de gobiernos locales, organizaciones de sociedad civil y futuros reinsertados en el Magdalena Medio en un proyecto de paz que priorizaba las necesidades de la región.

Este énfasis de la Unión Europea y sus países miembros que resaltaba la construcción de paz desde lo local se fortaleció durante los primeros años de 2000 para apoyar desde la sociedad una

futura negociación de paz. El primer laboratorio de paz es el mejor ejemplo de esta apuesta de ayuda y de intervenciones de mediano plazo. En el nuevo siglo, sin embargo, el contexto político Colombiano no evolucionó como esperaban los europeos hacia la paz, sino hacia más guerra y confrontación. Los programas de ayuda diseñados para un contexto de paz tuvieron que acomodarse a estas nuevas condiciones y buscar formas de tener impacto desde una posición muy distinta. Lo que puede parecer una incoherencia entre la retórica y la acción de la UE, fue más bien una realidad colombiana que no se ajustó a las expectativas europeas. La UE no ha sabido comunicar este cambio en una forma convincente. La falta de análisis sobre objetivos europeos y dinámicas políticas nacionales ha influido en las percepciones sobre la UE en Colombia.

Desde una perspectiva global, es importante destacar que desde el comienzo de la década de 1990, un interés cada vez mayor ha surgido en el mundo para apoyar soluciones negociadas a conflictos armados internos. Hoy en día, paz y conflicto figuran como bloques centrales en las agendas de todas las agencias y donantes de fondos de desarrollo². Como consecuencia de esto, la política de desarrollo se ha convertido cada vez más en un elemento en la agenda política global de la UE. Algunos observadores afirman que el desarrollo ha perdido su anterior posición independiente, al convertirse un elemento de la política exterior, en especial un elemento de la política de seguridad³. Por esta razón aunque si el conflicto colombiano no sea un asunto de prioridad en Bruselas, esta convergencia de desarrollo, conflicto y seguridad ha influido en las actitudes hacia Colombia. Actualmente, en sus acciones en Colombia la UE sigue y aplica las recomendaciones de la ONU, el OECD, y el Banco Mundial en temas de paz y conflicto y participación e involucramiento de la sociedad civil⁴.

² Paffenholz, Thania (2005) "Peace and Conflict Sensitivity in International Cooperation: An Introductory Overview," en *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2005. Kurtenbach, Sabine (2004) El Papel de los actores externos en la contención de la violencia en Colombia, Institut für Iberoamerika-kunde, Hamburg.

³ Vogt, Henri (2006) "Trends and Images of EU Development Policy" in Mayer and Vogt (eds) *A Responsible Europe?*

⁴ See OECD (2001): *Helping Prevent Violent Conflict. The DAC Guidelines*. United Nations (2001): *Prevention of Armed Conflict*. UNDP (2000): *Sharing New Ground in Post-Conflict Situations*. World Bank (2002): *World Bank Group in Low-Income Countries Under Stress*. More recent examples, World Bank (2006): *Civil Society and Peacebuilding. Potential Limitations and Critical Factors*. No.36445-GLB. OECD (2007): *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. April 2007.

La conferencia de Londres en el año 2003 con la participación del gobierno colombiano, las organizaciones multilaterales, los países donantes de ayuda y la sociedad civil colombiana formalizó las nuevas tendencias en la cooperación al desarrollo en Colombia. Las relaciones entre la UE y sus estados miembros, las oficinas de las Naciones Unidas y la sociedad civil colombiana (especialmente las ONG de paz y desarrollo y algunas ONG de derechos humanos) se han consolidado continuamente desde Londres. La UE ha enfatizado al gobierno colombiano que toda la ayuda europea está condicionada al cumplimiento de las recomendaciones de la Alta Comisionada para los derechos humanos de las Naciones Unidas sobre Colombia.

Esta condicionalidad por parte de la Unión Europea refleja de una forma más general la división de tareas en el sistema global de derechos humanos entre La UE y la ONU⁵. En una manera reciproca en el caso de Colombia, la ONU ha ofrecido su apoyo político para la declaración de Londres, la carta de la UE en Colombia actualmente⁶. La forma de funcionar de la oficina de Derechos Humanos ha sido presentada como ejemplo exitoso de la colaboración entre la UE y la ONU en el área de derechos humanos⁷. Europa financia casi la totalidad de los costos de la oficina en Colombia, pero ha brindado una independencia política a sus acciones y no ha tratado de dominar las funciones de la oficina.

4. La democracia y la estabilidad

El involucramiento de la Unión Europea en asuntos de democratización en países de conflicto, postconflicto y transición ha girado en torno a denominadores comunes de la estabilización política y el fortalecimiento institucional. La estabilización política y el fortalecimiento institucional junto con la asistencia electoral han sido considerados por ambos Estados Unidos y la Unión Europea como una receta para la democracia en países y regiones de cooperación al

⁵ Jurado, Elena (2006) “Assigning Duties in the Global System of Human Rights: The Role of the European Union” in Hartmut Mayer and Henri Vogt (eds) *A Responsible Europe? Ethical Foundations for EU External Affairs*. Palgrave Macmillan.

⁶ Ramírez Ocampo, Augusto (2004) “The Role of the International Community in Colombia,” in ACCORD Conciliation Resources. *Alternatives to War. Colombia’s Peace Processes*, Issue 14. Welna, Christopher and George A. Lopez (2004) “Para salir del atolladero: un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano.” Documento de Trabajo, Centro de Investigación para la Paz (CIP Fuhem), Mayo de 2004. Relaciones Colombia – Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico. La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante. Unión Europea. Fescol Policy Paper no 4. 2004.

⁷ Jurado, Elena Op.cit.

desarrollo. Esto es reflejado en la cantidad de fondos dirigidos al sector de democracia de ambos donantes. Existe el riesgo sin embargo, que sin una lectura adecuada sobre cada contexto político y sin una voluntad real de atacar “los raíces estructurales del conflicto” o la falta de democracia, los esfuerzos de democratización fácilmente quedan en el nivel de estabilización. La estabilidad política posibilita elecciones, moderniza las instituciones y mejora el clima de inversiones, pero no es siempre garantía para una democracia incluyente.

Las acciones de actores externos como la Unión Europea, los Estados Unidos, las organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos o multilaterales como las Naciones Unidas pueden influenciar en maneras importantes el ritmo y los aspectos políticos o económicos particulares de un proceso de transición en el nivel nacional. Cómo esta dimensión internacional de “*aiding democracy from abroad*” juega en contextos locales, muchas veces con violencia y corrupción, es un asunto mucho menos estudiado. En la práctica, sin embargo, la globalización ha facilitado la entrada de actores no-institucionales (grupos de víctimas, organizaciones locales, activistas de medio ambiente, movimientos sociales) a influenciar las políticas de ayuda. Estos actores que movilizan los ciudadanos y comunican las formas de entender localmente las fallas y necesidades de sus comunidades pueden jugar un papel clave en la presión por la democratización. Desde la Ley de Justicia y Paz del año 2005 la UE en Colombia ha escuchado y apoyado decididamente a organizaciones y grupos de víctimas en casi todo el territorio colombiano.

Mientras el involucramiento europeo ha creado nuevos espacios institucionales especialmente en las regiones de Colombia y fortalecido grupos de víctimas, esta presencia también ha producido voces contrarias en el país. Se ha preguntado por la legitimidad de las políticas europeas, sobre todo en el caso de países particulares, y hasta dónde debería ir la influencia europea en asuntos Colombianos. Con el fortalecimiento del debate internacional sobre la construcción de paz por los civiles, y el acercamiento de las agencias de ayuda, ONGs internacionales y organizaciones locales de construcción de paz⁸, decidir quien define que es paz

⁸ Zupan, Natascha (2005) “Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead,” in Internationale Politik und Gesellschaft 4/2005 49-62.

y democracia, y como alcanzarlos, ha entrado en el centro de debates en muchos países que reciben ayuda. En Colombia estas nuevas realidades han creado claramente tensiones y nuevas alianzas entre el gobierno central, los gobiernos locales, las ONG y la comunidad internacional.

Esta controversia ya existía desde que se rompió el proceso de paz con las FARC en 2002. Desde la Ley de Justicia y Paz de 2005 la UE ha apoyado al gobierno colombiano en sus esfuerzos de política transicional; en varios aspectos de desmovilización, desarme y reintegración de los grupos paramilitares; y ha apoyado la Comisión Nacional de Reparación y la Reconciliación. Simultáneamente con estos esfuerzos de respaldar al gobierno, la UE ha contribuido en el fortalecimiento de grupos de víctimas y organizaciones que trabajan con víctimas. Estos fondos de la UE y de los países particulares han apoyado a organizaciones que han acudido a la Ley de Justicia y Paz y otras que han sido críticas hacia ella. Esto no debe entenderse como una política incoherente – apoyar a la justicia transicional y a sus críticos al mismo tiempo. Al contrario, fortalecer un debate en la sociedad sobre la desmovilización, y tolerar varias visiones sobre ella, ha sido concebido como una garantía para la democracia.

5. Conclusión

Una de las críticas más comunes y fáciles hacia la política exterior de la Unión Europea ha sido que no existe coherencia entre retórica y acción, y ambición e implementación en el actuar de la Unión afuera de sus fronteras. En el caso de Colombia, sin embargo, la UE ha sido más bien coherente entre su retórica de paz y sus acciones. Ha sido ausente una lectura sobre los impactos de las acciones, lo cual ha podido opacar los logros de los programas y de las intervenciones. Es posible que una estrategia de comunicación ha faltado a propósito, para no diferir de las posiciones sobre conflicto y paz del gobierno colombiano. Si hay una lectura más política y de largo plazo por parte de la UE hacia Colombia, ésta no ha sido comunicada al público.

Aunque manejando con discreción por ambos el gobierno y los representantes de la UE, el tema de la ayuda europea ha generado cierta tensión en la era del presidente Uribe. Como Colombia

Anderson, Mary B. (1999) Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.

no es económicamente dependiente de la ayuda europea, y no es un estado fallido, la condicionalidad no ha podido ser el único mecanismo de presión detrás de las palabras sobre paz y democracia. Hacia el futuro es probable que Europa siga produciendo declaraciones llenas de palabras sobre liderazgo global en asuntos de paz y protección de civiles, y siga mandando mensajes que pueden parecer difíciles a interpretar. Igualmente es probable que Colombia y el resto del mundo afuera de la Unión no quieren interpretar estos mensajes, sino entenderlos de la forma que a ellos mejor les convenga.

6. Bibliografía

ACCORD Conciliation Resources (2004):. Alternatives to War. Colombia's Peace Processes, Issue 14, 2004.

Anderson, Mary B. (1999): Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Berger, Nicolas and Bartholmé, Philippe (2007): The EU's quest for coherence in peacebuilding: between good intentions and institutional turf wars. *Studia Diplomatica*, vol. 60, no. 1, pp. 245-265.

Delegación de la Comisión Europea en Colombia: Concept Note Colombia. Documento de Estrategia País 2007 – 2013. Mayo de 2005.

Delegación de la Comisión Europea en Colombia: Taller Nacional Consulta del CSP 2007-2013. Conclusiones mesas de trabajo. Bogotá 31 de Mayo de 2005.

Jurado, Elena (2006): “Assigning Duties in the Global System of Human Rights: The Role of the European Union” in Hartmut Mayer and Henri Vogt (eds) *A Responsible Europe? Ethical Foundations for EU External Affairs*. Palgrave Macmillan.

Kurtenbach, Sabine (2005): Análisis del conflicto en Colombia. FESCOL, Colombia.

Kurtenbach, Sabine (2004): El Papel de los actores externos en la contención de la violencia en Colombia, Institut fur Iberoamerika-kunde, Hamburg, 2004.

Mayer Hartmut and Henri Vogt (eds) (2006): *A Responsible Europe? Ethical Foundations for EU External Affairs*. Palgrave Macmillan.

OECD: Helping Prevent Violent Conflict. The DAC Guidelines. 2001.

Paffenholz, Thania (2005): “Peace and Conflict Sensitivity in International Cooperation: An Introductory Overview,” en *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2005 63-82.

Ramírez Ocampo, Augusto (2004): “The Role of the International Community in Colombia,” in ACCORD Conciliation Resources. *Alternatives to War. Colombia’s Peace Processes*, Issue 14, 2004.

Relaciones Colombia – Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico. La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante. Unión Europea. Fescol Policy Paper no 4. 2004.

United Nations Development Programme: *Sharing New Ground in Post-Conflict Situations. The Role of UNDP in Support of Reintegration Programmes*. New York: UNDP, 2000.

Vogt, Henri (2006): “Trends and Images of EU Development Policy” in Mayer and Vogt (eds) *A Responsible Europe? Ethical Foundations for EU External Affairs*. Palgrave Macmillan.

Welna, Christopher and George A. Lopez. “Para salir del atolladero: un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano,” Documento de Trabajo, Centro de Investigación para la Paz (CIP Fuhem), Mayo de 2004.

World Bank: *World Bank Group in Low-Income Countries Under Stress. A Task Force Report*, Washington, DC: The World Bank. 2002.

Zupan, Natascha (2005): “Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead,” en *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2005 49-62.