

## **El papel de la Unión Europea en la gestión del conflicto armado en Colombia (2000-2010)**

*The role of the European Union in the management of the armed conflict in Colombia (2000-2010)*

Hugo Fernando Guerrero Sierra\*

### **Resumen**

*Con el estudio particular de la figura de los Laboratorios de Paz, creados como fórmula para acompañar los esfuerzos de la sociedad colombiana por resolver el conflicto armado que viene padeciendo desde hace más de cincuenta años, el presente artículo analiza el papel de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de conflictos armados más allá de sus fronteras. Así, desde el examen de este caso concreto, a continuación se ofrecerá una aproximación al enfoque, capacidad y nivel de involucramiento de este actor internacional como potencial acompañante en este tipo de procesos.*

### **Palabras clave**

*Unión Europea, Colombia, conflicto armado, resolución de conflictos.*

---

\* Ph.D. en Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización y DEA en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Cooperación Internacional de la misma universidad. Máster en Gobernabilidad y Gestión Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como investigador y docente en diferentes centros universitarios en España, Estados Unidos y Colombia. Actualmente Docente-Investigador en la Universidad de La Salle.

**Abstract**

*With the particular study of the pattern of Peace Laboratories, created as a way to support the efforts of Colombian society to resolve the armed conflict that has been suffering for more than fifty years, the present article analysis the role of the European Union in the field of conflict management beyond its borders. Thus, from the examination of this case, then an approximation to the focus, ability and level of involvement of this international actor as a potential partner in this type of process will be offered.*

**Key words**

*European Union, Colombia, armed conflict, conflict solution.*

## Introducción

Con posterioridad a los procesos de descolonización, las relaciones entre Europa y América Latina se caracterizaron por un importante distanciamiento. Sin embargo, el papel que jugaron los cambios suscitados en el proceso de integración europeo, específicamente con el ingreso de los países ibéricos a la Comunidad Económica Europea en 1986, permitieron un impulso decisivo en la profundización del diálogo birregional, el cual vino a intensificarse con el fin de la guerra fría y la consecuente desaparición del esquema de economía centralmente planificada (Puyo, 2002, p. 401).

En torno al tema de seguridad, las distancias entre ambas zonas han sido todavía más evidentes. Los atentados del 11-S propiciaron que América Latina fuera la «gran relegada» en la redefinición de prioridades geopolíticas de las grandes potencias occidentales. En el caso de la Unión Europea, los atentados de 2004 en Madrid y 2005 en Londres, a manos del fundamentalismo islámico, no hicieron más que confirmar la poca necesidad de estructurar una política clara de seguridad hacia Latinoamérica. Así pues, de acuerdo con Carlos Malamud (2004), a excepción del tema del narcotráfico, Latinoamérica simplemente nunca ha representado una verdadera amenaza para la seguridad europea, pues carece de armas de destrucción masiva, grupos terroristas que puedan incidir en su territorio y sus flujos migratorios nunca han sido considerados como un grave problema para el conjunto de la Unión. De tal forma, ante la pregunta «¿qué tanto piensan los europeos en los problemas de seguridad latinoamericanos?» Malamud concluye: «la verdad es que piensan muy poco al respecto».

En el caso específico de Colombia, la incondicionalidad que durante el último siglo ha caracterizado su relación frente a los Estados Unidos ha facilitado que, en materia de política exterior, la indiferencia recíproca, primero con Europa y luego con la UE, fuera incluso más pronunciada que la experimentada por otros países de la región. Por tanto, de no ser por el interés que en ciertos sectores del viejo continente han despertado los efectos negativos del conflicto armado, es muy probable que los puntos de encuentro entre Colombia y la Unión Europea fueran poco menos que inexistentes.

En tanto, la decisión tomada por los gobiernos colombianos desde la década de los noventa de internacionalizar la búsqueda de soluciones al conflicto armado interno más antiguo del hemisferio occidental, abrió las puertas para que desde diferentes sectores de la comunidad internacional se planteara un interesante debate acerca de las estrategias y condiciones sobre las que se debía cimentar dicha iniciativa. En este sentido, la puesta en marcha del Plan Colombia se configuró como un escenario propicio para ponderar los contrastes existentes entre los Estados Unidos y la Unión

Europea frente a la filosofía, el alcance y la coherencia de sus posiciones en los temas de seguridad, paz y resolución de conflictos.

### **1. La Unión Europea y la prevención de conflictos**

A pesar de los naturales obstáculos que se pueden presentar en el marco de un proyecto tan ambicioso como el que representa la construcción de la Unión Europea, no cabe duda que su gestación y éxito, ligados en todo momento a su imperiosa necesidad de huir definitivamente del fantasma de la guerra, hacen de este actor un interlocutor válido en materia de prevención de conflictos a escala global. En este orden de ideas, la UE se ha caracterizado por conservar una importante coherencia a la hora de expresar su compromiso con la paz internacional. Específicamente, como se pudo observar en el apartado anterior, esta dinámica se ha hecho mucho más consistente con la concreción de los objetivos de la PESC, adelantada con la firma del Tratado de Maastricht y la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa pocos meses después (Tocci, 2007, p. 7).

Pese a las buenas intenciones que nutren a estos como a otros instrumentos comunitarios, y a las recurrentes expresiones de apoyo que desde diversos círculos oficiales europeos se escuchan en favor de la resolución pacífica de conflictos, las verdaderas capacidades de la UE a este respecto resultan todavía bastante etéreas. Por tanto, esta situación pone en evidencia cómo la ausencia de una política exterior coordinada y vinculante que logre aglutinar la variopinta gama de intereses de sus países miembros, impide una presencia más decidida e influyente de la UE como potencial líder en la prevención y gestión de conflictos más allá de sus fronteras.

Como lo anota Federico Guerrero (2007), citando a Luc Reyhler, «la prevención de conflictos es una de esas cosas que es más sencillo nombrar que hacer; frase que recoge a la perfección una de las tónicas más frecuentes en lo relativo a la prevención y gestión de conflictos: el exceso de retórica y la carencia de praxis». Así, sin desconocer importantes logros como los aportes hechos por la UE a la estabilización en los Balcanes o el papel jugado en algunas zonas de África como en el Congo, lo cierto es que aún queda un camino muy largo por recorrer hasta que el ejercicio discursivo de la UE en este ámbito se materialice en acciones mucho más contundentes (Stewart, 2006).

La íntima relación entre la promoción de la paz internacional y los valores que soportan filosóficamente el proyecto de integración europeo, ha permitido que el discurso de la Unión en torno a la prevención de los conflictos armados busque preponderantemente una aproximación estructural a los mismos, es decir, a las causas políticas, económicas y sociales que los desencadenan. Precisamente, con el ánimo de impulsar su papel como potencia civil global, la UE ha venido haciendo

importantes esfuerzos con miras a alcanzar una mayor depuración conceptual y a establecer los instrumentos idóneos que le permitan actuar de una forma más coherente y eficaz en torno a este ámbito.

De forma particular, es hacia mediados de la década de los noventa donde podemos encontrar los primeros instrumentos que desarrollan de forma más clara la posición de la UE en relación con la resolución de conflictos. Específicamente, a consecuencia de las crisis desatadas en la zona de los Grandes Lagos de África, la UE aprobó varios documentos entre 1995 y 1998 donde se recogen las primeras aproximaciones concretas a este respecto<sup>1</sup>. No obstante, es solo hasta el año 2001, en la Comunicación de la Comisión del 11 de abril (pág. Web Legislación UE), donde se puede identificar un verdadero desarrollo de la política europea de prevención de conflictos (Guerrero, 2007). En este documento, la Comisión empieza por señalar expresamente como el fenómeno de los conflictos armados rara vez se caracteriza por ser espontáneo, sino, por el contrario, suele ser «el resultado de un proceso gradual de deterioro de la situación». Así, la UE apunta a la necesidad de que las estrategias encaminadas a su prevención, gestión y solución empiecen por abordar las «causas profundas» que los desencadenan, haciendo especial énfasis en la lucha contra la pobreza.

Igualmente, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas y con la directa influencia del informe presentado en 1992 por Boutros Ghali al Consejo de Seguridad bajo el nombre de «Un Programa para la Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento y Mantenimiento de la Paz», la Comisión se ocupó en este instrumento de depurar varias estrategias con el objetivo de enmarcar de mejor manera el liderazgo de la UE en materia de prevención de conflictos armados. En este sentido, la Comisión identificó dos posibles líneas de acción: estrategias a largo plazo o de «proyección de la estabilidad», y a corto plazo o de «respuesta rápida en caso de conflictos incipientes» (Cameron, 2004, p. 214-215; Niño, 2004, p. 94-98). En el primer caso se establecen tres mecanismos principales: 1. El apoyo a los procesos de integración regional como forma para promover la creación de zonas de «estabilidad y prosperidad». 2. El acceso preferencial arancelario al mercado europeo de los productos provenientes de los países en desarrollo. 3. Vincular la política de cooperación al desarrollo a programas enfocados en atacar las causas estructurales de los conflictos armados, privilegiando así la lucha contra la pobreza, el apoyo al Estado de derecho, el reforzamiento democrático, la

<sup>1</sup> Algunos de estos instrumentos fueron: las Conclusiones del Consejo sobre Diplomacia Preventiva, Resolución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz en África (4/12/95); Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de la Unión sobre Cooperación con Países ACP afectados por Conflictos Armados (COM 199)240/5.1995); Comunicación de la Comisión sobre Conflictos en África (1997); y las Conclusiones del Consejo sobre Cooperación en Prevención, Resolución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz (1998). (Adrian,2000, p. 11).

promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de la sociedad civil, el desarrollo económico sostenible y las reformas a los aparatos de seguridad y justicia (Comisión Europea, 2001).

En el otro extremo, la Comisión también planteó la necesidad de instituir mecanismos a corto plazo, entre los cuales podemos encontrar: 1. Un desarrollo institucional que le provea a la UE capacidad de «alerta y actuación rápida»<sup>2</sup> 2. La posibilidad de aprobar paquetes de ayuda económica de emergencia<sup>3</sup>. 3. El apoyo a la figura de los observadores electorales. 4. El impulso de instrumentos políticos y diplomáticos como el diálogo, el envío de representantes especiales que puedan en determinado momento actuar como mediadores y el posible uso de sanciones políticas de carácter preventivo. 5. El uso de otros mecanismos previstos por la PESD, tales como el envío de misiones civiles, misiones de observación y de investigación<sup>4</sup>. 6. Por último, se hace un llamado a aumentar el diálogo, la cooperación y la coordinación con organizaciones como la ONU, las OSCE, la OCDE, el G8, el FMI, el Banco Mundial, el Consejo de Europa y las ONG (Comisión Europea, 2001).

En el mismo sentido, Duke y Courtier (2009, p. 11) y Smith (2003, p. 156), resaltan el esfuerzo de la Comisión por identificar lo que a su juicio son las más comunes causas profundas o estructurales de los conflictos armados. Dentro de esta lista encontramos: la inequidad en el acceso a oportunidades políticas, culturales y socioeconómicas entre grupos poblacionales con diferencias étnicas, raciales, regionales y sociales; la carencias democráticas, de legitimidad y de eficacia gubernamental; la ausencia de mecanismos efectivos para abordar procesos de conciliación entre grupos de interés; y la debilidad de la sociedad civil. Posteriormente, las causas profundas de los conflictos fueron abordadas con mayor detalle en la «European Commission Checklist for Root Causes of Conflict», donde, en torno a ocho grandes áreas, se logró clasificar una amplia gama de indicadores de riesgo ligados de forma directa con el posible desencadenamiento de escenarios de violencia (ver gráfica n° 1).

<sup>2</sup> Con respecto a este punto es importante mencionar la creación en febrero de 2001 del «Mecanismo de Reacción Rápida», cuyo objetivo principal era que «la Comunidad pudiera responder de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis, o ante amenazas de crisis». Véase Reglamento CE No. 281 (2001).

<sup>3</sup> Mediante los mecanismos de financiación rápida se han apoyado las conversaciones de paz entre Israel y Palestina en Ginebra, el proceso de paz en Sudán y las medidas de confianza en Abjasia y Osetia del Sur.

<sup>4</sup> Las misiones de investigación se adelantan con el fin de indagar de qué forma la UE puede incidir en las causas estructurales de los conflictos. Se han llevado a cabo en Indonesia, Nepal y Sri Lanka.

Finalmente, atendiendo los anteriores parámetros, la Comisión Europea ha venido adoptando una serie de conceptualizaciones respecto de las posibles medidas por tomar en los distintos escenarios y etapas a las que de manera general se puede suscribir la evolución de un conflicto armado, ya sea en sus fases primarias, en los momentos más críticos o en el periodo posconflicto. De tal manera, la Comisión ha definido la prevención de conflictos como aquellas acciones encaminadas a reducir a corto plazo las posibles tensiones y el posible estallido violento del conflicto. En el caso de la gestión del conflicto, lo plantea como el uso de medidas dirigidas a prevenir el escalamiento vertical y horizontal del conflicto, es decir, la intensificación y la propagación de las manifestaciones violentas. Respecto del escenario de resolución, lo define como la implementación de medidas a corto plazo o de choque, con el objetivo de cesar las acciones violentas. Por último, la Comisión liga la estrategia de «peace building» a aquellas etapas de ausencia de violencia, incluyendo el posconflicto, donde se hace necesario el ejercicio de acciones a medio y largo plazo, a fin de atacar las causas estructurales de los conflictos (Bayne, 2003, p. 19; Duke, 2002, p, XIV).

## **2. Los laboratorios de paz: el modelo de paz europeo sobre el terreno**

Como se ha señalado con anterioridad, desde el año 2001 la Unión Europea ha procurado construir un marco que vincule coherentemente su acción exterior en materia de prevención y resolución de conflictos a sus principios fundacionales. Así, tomando como base las premisas introducidas en 1992 por la Naciones Unidas en su informe «Un Programa para la Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento y Mantenimiento de la Paz», la UE ha venido desarrollando estrategias a corto y largo plazo con el objetivo de privilegiar la gestión positiva de las causas estructurales que subyacen tras los conflictos armados (Cameron, 2004; Niño, 2004). Es decir, sobre el papel, la estrategia europea de involucramiento en la prevención y resolución de conflictos plantea la necesidad de abordar estos fenómenos por medio de «la construcción de los cimientos de la paz desde abajo» (International Crisis Group, 2006, p. i).

En este contexto, los «laboratorios de paz» se constituyeron como uno de los primeros programas en que la UE vinculó expresamente su política de cooperación en materia de conflictos en la lucha contra la pobreza, el apoyo al Estado de derecho, el reforzamiento democrático, el desarrollo económico sostenible, la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento de la sociedad civil (Comisión Europea, 2001). De hecho, la definición de los LP no es más que la vinculación conceptual de todos los principios en que se fundamenta la cooperación europea en relación con un programa específico.

Los Laboratorios de Paz son entendidos como 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 habitantes (Citado por Henao, 2007, p. 17; Battaglino, 2006, p. 13).

No obstante, como lo señala su misma definición, los LP no nacieron con la cooperación europea, en realidad son la continuación de un proceso emprendido en 1995 bajo el liderazgo de varios actores de la sociedad civil<sup>5</sup> vinculados a la zona del Magdalena Medio colombiano<sup>6</sup> (ver gráfica n° 2). El objetivo inicial de esta propuesta fue diagnosticar mediante un proceso participativo, al que se vincularon alrededor de diez mil habitantes de la zona, las razones que llevaban a que, en comparación con otras regiones del país, las poblaciones ubicadas en zonas de explotación petrolera paradójicamente presentaran mayores niveles de pobreza y violencia (Moncayo, 2003, p. 3). Fruto de este esfuerzo, los participantes, organizados en grupos de discusión llamados «Núcleos de Pobladores», hallaron en la precariedad del aparato estatal y en las arraigadas estructuras de exclusión social, las principales causas del mencionado fenómeno, proponiendo como alternativa la formulación de un programa dirigido a promover «el respeto a la vida, la inclusión de los más pobres y el desarrollo sostenible».

El avance de este interesante proceso llevó a que los mismos «núcleos», además de involucrarse en el diseño participativo de las prioridades que a su entender debían nutrir los planes de desarrollo de sus respectivos municipios (Propuestas Municipales)<sup>7</sup>, se unieran para intercambiar experiencias e impulsar de forma coordinada alternativas de desarrollo de alcance regional (Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio) (Moncayo, 2003, p. 6-8; Ceballos

<sup>5</sup> La propuesta fue liderada inicialmente por la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), la Unión Sindical Obrera (USO), la Diócesis de Barrancabermeja, y asesorada por la Sociedad Económica de Amigos del País (SEAP) y el Centro de Investigación Educación Popular (CINEP) (Barreto, 2009, p. 506).

<sup>6</sup> La zona del Magdalena Medio está conformada por 49 municipios que se ubican a lo largo de 546 Km de recorrido del Río Magdalena, haciendo parte de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar, Caldas, Cundinamarca, Santander y Tolima (Contreras, 2003, p. 399). Sin embargo, el programa vinculó inicialmente tan solo 29 municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander, los cuales, además de tener como principal eje de encuentro al municipio de Barrancabermeja, importante puerto fluvial y sede de la principal refinería de petróleo del país, también se caracterizaban por soportar una fuerte influencia del ELN y del paramilitarismo en sus territorios.

<sup>7</sup> Las «Propuestas Municipales» son presentadas a los candidatos a las alcaldías y concejos municipales para que estos las incorporen en sus planes de gobierno (Ceballos & Martín, 2001, p. 266).



& Martín, 2001, p. 266; Contreras, 2003, p. 403). A estas alturas, la iniciativa, ya bajo el nombre de «Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)», se encontraba financieramente apoyada de forma mayoritaria por el Estado colombiano, el cual aportó desde su nacimiento hasta el año 2003, diez millones de dólares provenientes de dos «créditos de aprendizaje e innovación» facilitados por el Banco Mundial y otros tres millones desembolsados a través de ECOPETROL. Asimismo, aunque en menor proporción, el Programa recibió el apoyo de la Naciones Unidas y de algunos gobiernos y ONG europeas (Katz, 2004).

### 2.1 Primer Laboratorio de Paz

Con motivo del respaldo anunciado por la comunidad internacional durante las reuniones del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, celebradas entre julio de 2000 y abril de 2001 en Madrid, Bogotá y Bruselas, el PDPMM surgió como una atractiva alternativa para la UE, la cual había manifestado su intención de apoyar los esfuerzos de paz emprendidos por el Gobierno Pastrana, pero sin vincularse como parte del controvertido Plan Colombia. Para la UE, el apoyo al PDPMM se constituía en la oportunidad ideal para desmarcarse del Plan Colombia y echar a andar su propia estrategia de paz, pues además de promover el avance de un modelo exitoso de desarrollo participativo muy conforme a los principios de su política de cooperación, de alguna manera estaría coadyuvando en un eventual proceso de paz entre el Gobierno y el ELN, cuya celebración se auguraba en la zona del Magdalena Medio (Moreno, 2009a, p. 107).

Así, de los 140 millones de euros comprometidos por la UE en la reunión del 30 de abril de 2001 celebrada en Bruselas, 34.8 millones tendrían como destino impulsar, mediante la creación del «Primer Laboratorio de Paz del Magdalena Medio», el proceso emprendido años atrás por el PDPMM<sup>8</sup>. En tal sentido, el primer LP no sería un esquema de cooperación diseñado a conveniencia del donante, como ocurría con el Plan Colombia, sino un ejercicio que apostaba por acompañar una iniciativa construida previamente sobre la base de las expectativas de la propia sociedad civil. La formalización del programa se efectuó el 25 de febrero de 2002, con la firma del Convenio Específico de Financiación (CEF) entre Colombia y la Comisión Europea, disponiéndose su desarrollo en dos etapas durante un periodo aproximado de ocho años (Pastrana & Aponte, 2006, p. 257). A su vez, el Gobierno colombiano, por medio de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), firmó un convenio con la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM), para que se hiciera cargo de

<sup>8</sup> El presupuesto del 1LP se complementó con una contrapartida del Estado colombiano establecida en 7.4 millones de euros.

la ejecución del programa, tal y como lo venía haciendo desde 1998 con el PDPMM (Moreno, 2009b, p. 7). La primera etapa, adelantada entre el 2002 y el 2005, tuvo un carácter esencialmente diagnóstico, centrándose en la identificación de propuestas nuevas así como de experiencias emprendidas bajo la aplicación de PDPMM susceptibles de ser apoyadas, todo ello desde la óptica de las prioridades establecidas para el programa. La segunda etapa, comprendida entre los años 2005 y 2010, fue esencialmente de carácter ejecutorio.

Desde un principio, el Primer Laboratorio de Paz (1LP) se estructuró sobre cuatro componentes o líneas generales de acción: cultura de paz y derechos integrales, actividades productivas, infraestructuras sociales y reforzamiento institucional (Kanner, 2008, p. 5). En tal sentido, la línea de cultura de paz y derechos integrales tuvo como objetivo impulsar en las comunidades beneficiarias el desarrollo de estructuras de cohesión social que les permitieran hacerse partícipes activos en la gestión de los problemas derivados del conflicto y la exclusión social. La segunda línea se enfocó en la creación de espacios de inclusión económica por medio de estrategias de producción alternativa, los cuales debían responder a problemáticas específicas de la región, como los cultivos ilícitos y la usurpación de territorios por parte de los actores armados. En un tercer nivel, el programa se propuso paliar el deficiente acceso de las comunidades a servicios esenciales como salud, educación básica, agua potable, alcantarillado y espacios de encuentro social. Por último, el Laboratorio también se preocupó en fortalecer las capacidades participativas de las comunidades en los procesos de diseño, gestión y vigilancia de las políticas municipales, a la vez que señaló la necesidad de mejorar las capacidades de gestión de las autoridades públicas (Rudqvist & Van Sluys, 2005, p. 27-29).

Las buenas perspectivas del 1LP permitieron que se abrieran las puertas para que la experiencia pudiera ser reproducida en otras zonas del país. En consecuencia, se inició un proceso para identificar las regiones en las que, de forma similar a lo ocurrido en el Magdalena Medio, existieran procesos avanzados de participación comunitaria en la gestión de escenarios que se caracterizaban por la presencia de actores armados, pobreza, exclusión social y cultivos ilícitos. Este análisis llevó a que la propuesta del Segundo Laboratorio de Paz (2LP) se decantara por ampliar la experiencia a varios municipios del oriente antioqueño y Norte de Santander, ambas zonas aledañas al Primer Laboratorio, además de trasladarla al sur del país, específicamente a la región del Macizo Colombiano-Alto Patía, ubicada entre los departamentos de Cauca y Nariño<sup>9</sup> (ver gráfica n° 2).

<sup>9</sup> El Segundo Laboratorio de Paz incluyó a 15 municipios ubicados en Norte de Santander, 23 del oriente antioqueño y 24 en la región del Macizo Colombiano-Alto Patía.

## 2.2 Segundo Laboratorio de Paz

El 2LP se materializó el 16 de diciembre de 2003, con la firma de un segundo CEF entre Colombia y la Comisión Europea. Para su desarrollo contó con un presupuesto de 41.4 millones de euros, 33 millones provenientes de la cooperación europea y 8.4 a cargo del Estado colombiano (Segundo Laboratorio de Paz, 2003, p. 9). Su aplicación se programó en dos etapas: la primera, de cinco años (2003-2008), destinada a la planificación y ejecución de los proyectos; y la segunda, de un año (2009), prevista para la liquidación definitiva del programa (2003, p. 8). En términos generales, el enfoque del 2LP no encontró gran diferencia respecto de la primera experiencia, introdujo como principal objetivo el «establecer y consolidar en las tres regiones del país espacios y procesos territoriales, institucionales, sociales, económicos y culturales, priorizados y sostenibles, resultando en un menor nivel de conflicto y violencia, así como de vulnerabilidad de la población»<sup>10</sup> (2003, p. 35).

Un aspecto novedoso del 2LP fue su trabajo con comunidades indígenas, específicamente en la zona del Macizo Colombiano-Alto Patía, donde la gestión del programa se llevó a cabo mancomunadamente por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Asociación de Municipios del Alto Patía (ASOPATÍA)<sup>11</sup>. No obstante, el proceso adelantado en esta zona del país no puede llegar a considerarse como un laboratorio de paz de iniciativa puramente indígena, pues, aunque resulta innegable el importante papel jugado por el CRIC, esta organización tuvo que amoldar sus expectativas a los intereses y exigencias de ASOPATÍA, del Gobierno Nacional, de la UE y, por supuesto, de otros actores sociales presentes en la región (Barreto, 2009b, p. 9-10).

## 2.3 Tercer Laboratorio de Paz

El Tercer Laboratorio de Paz (3LP) se estructuró con la idea de impulsar los esfuerzos de la sociedad civil en el departamento del Meta y en la región de los

<sup>10</sup> Dicho objetivo se desarrollaría por medio de tres ejes estratégicos: «1. La implementación de una cultura de paz basada en el fortalecimiento del diálogo de paz, el respeto de los derechos humanos y una vida digna. 2. El apoyo a la gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y participación ciudadana. 3. La promoción de un desarrollo socioeconómico sostenible que mejore las condiciones de vida de la población objeto en armonía con el medio ambiente» (Segundo Laboratorio de Paz, 2003).

<sup>11</sup> El CRIC es la organización civil mediante la cual se ha articulado e institucionalizado gran parte del movimiento de resistencia indígena desde principios de la década de los setenta. Su papel en el Laboratorio de Paz ha sido principalmente de orden político y directivo. ASOPATÍA es una entidad pública supradepartamental de orden regional que busca coordinar la gestión de los actores gubernamentales y civiles de la zona del Alto Patía (norte de Nariño y sur del Cauca), conservando para este fin un alto grado de autonomía política y presupuestal respecto de los municipios que lo integran. Su papel en el Laboratorio fue esencialmente de carácter ejecutivo (Barreto, 2009b, p. 8).

Montes de María, entre los departamentos de Bolívar y Sucre. Los municipios beneficiados son, en total, 33: dieciocho en el departamento del Meta, ocho en Sucre y siete en Bolívar (ver gráfica n° 2). Para su ejecución se estimó un periodo de cinco años (2006-2010), y un presupuesto de 30.250.000 euros: 24.200.000 a cargo de la UE y 6.050.000 por parte del Estado colombiano (Vicenti et al., 2005, p. 27). Asimismo, se otorgó la coordinación a la Corporación Desarrollo y Paz del Piedemonte Oriental (CORDEPAZ), en la región Meta, y a la Fundación Red de Desarrollo y Paz en los Montes de María (2005, p. 23).

A diferencia de las dos experiencias anteriores, el 3LP excluyó totalmente la posibilidad de que el programa pudiera vincularse de alguna manera a la búsqueda de escenarios de diálogo con los actores armados. Así, el 3LP sería la confirmación de que estas iniciativas dejaron rápidamente de lado su objetivo de ser foros deliberativos de apoyo a la negociación del conflicto armado, pasando más bien a consolidarse como programas de desarrollo alternativo que no contemplaban la participación de los actores locales como impulsores de eventuales procesos de paz. Como lo sugiere Giovanni Molano (2010), con el 3LP se puede constatar que la estrategia de desarrollo alternativo de la UE hacia Colombia había dejado de ser una base sobre la que se construirían propuestas de la paz desde lo local, para convertirse en la forma en que la UE terminaría cooperando con la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe.

Asimismo, la estrategia de desarrollo alternativo que nutrió desde un inicio a los LP, también resultó altamente cuestionable desde su raíz, pues además de apoyar los programas de sustitución de cultivos que sostenían en buena medida la política antidrogas del Gobierno Uribe, obligaron a que los campesinos terminaran por renunciar a un modelo de desarrollo basado en sus cultivos tradicionales. Con la excusa de que los campesinos debían apostar por cultivar aquellos productos agrícolas que disfrutaban de subvenciones y preferencias aduaneras, muy diplomáticamente terminó imponiéndose a las comunidades un nuevo modelo de desarrollo rural basado en la producción a gran escala (monocultivos)<sup>12</sup> de aquellas materias primas que no representaban amenaza para el sector agrícola europeo (palma africana, caucho, cacao) (Ó Loingsigh, 2005, p. 3; Vicenti et al., 2005, p. 25; Pastrana & Aponte, 2006, p. 262-263).

Del mismo modo, el alto nivel tecnológico que requiere la transformación competitiva de este tipo de productos, dio como resultado que los pequeños campesinos quedaran excluidos una vez más de los eslabones más rentables de la cadena de producción, con la diferencia que ahora su dependencia no sería de los grupos armados y del

<sup>12</sup> Los monocultivos son plantaciones de una misma especie extendidos a lo largo de grandes superficies de terreno.

negocio de la coca sino de los intereses de los terratenientes y de los grandes conglomerados industriales (García et al., 2009, p. 101-102; Ó Loingsigh, 2005, p. 6-8). Por otra parte, la misma naturaleza extensiva del sistema de producción agrícola basado en los monocultivos evidenció que el discurso de sostenibilidad ambiental tras los LP carecía de un verdadero compromiso, pues dicho modelo, además de promover la tala indiscriminada, permite que la tierra se degrade fácilmente como consecuencia de la erosión asociada a la poca rotación de las plantaciones.

### 3. Conclusión

En consecuencia, se puede afirmar que los Laboratorios de Paz nunca respondieron ni a la filosofía ni a las expectativas sobre las que fueron diseñados. Lejos de constituirse en una verdadera alternativa ante los postulados diseñados por Washington, el experimento de los LP fue incapaz de diferenciarse con claridad del componente social que ya contemplaba el Plan Colombia. De tal modo, la UE terminó, sin proponérselo, haciendo parte del esquema de pacificación defendido por Uribe y de la estrategia antinarcóticos impuesta por los Estados Unidos, pues aunque sobre el papel su discurso privilegiara una negociación política y participativa del conflicto armado, la promoción de los derechos humanos y el desarrollo alternativo y sostenible, tanto sus palabras como sus programas, carecieron en todo momento de la coherencia necesaria para respaldar tales ideas. Así pues, como bien lo señala Christian Freres (2002, p. 158), esta situación, en lugar de ubicar a la UE como una alternativa real al modelo estadounidense, terminó por abrir la puerta para que fuera considerada desde un principio por el Gobierno colombiano como «un donante de relleno», a la vez que reforzaba ante la comunidad internacional «su percepción como actor secundario».

Así pues, la aproximación de la UE al conflicto colombiano simplemente nos revela que la capacidad de acompañamiento de este actor en este tipo de procesos sigue planteando serias dudas, pues no deja de hacerse evidente su gran dificultad para cerrar la gran brecha existente entre sus propios principios fundacionales y el entramado institucional y de intereses que impide aplicarlos coherentemente a casos concretos. Es por ello que un recorrido por el papel de la UE en relación con los LP, nos señala a un actor que no estuvo a la altura de lo requerido por la sociedad colombiana. Así que, lejos de mostrarse como una alternativa real al modelo defendido por los Estados Unidos, y aun en contra de sus principios fundacionales y de los de su política exterior, la UE terminó por ubicarse cómodamente, tras un gran cúmulo de contradicciones, del lado de un discurso que desde muy temprano había renunciado de forma expresa al objetivo de la paz.

## 5. Gráficas

**Gráfica 1.** Lista de causas profundas del conflicto de la Comisión Europea

ÁREAS	IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS
LEGITIMIDAD DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Existen mecanismos de control en el interior del sistema político?</li> <li>-¿El poder político-administrativo es excluyente?</li> <li>-¿Existe un bajo nivel de respeto por las autoridades nacionales?</li> <li>-¿La corrupción es una práctica generalizada?</li> </ul>
ESTADO DE DERECHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Existe un sistema judicial fuerte?</li> <li>-¿Existen abusos ilegales por parte de las fuerzas de seguridad del Estado?</li> <li>-¿Están las fuerzas de seguridad del Estado sometidas al poder civil?</li> <li>-¿Se ha socavado en alguna medida el monopolio del Estado a manos de organizaciones criminales organizadas?</li> </ul>
DERECHOS FUNDAMENTALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Se respetan las libertades civiles y políticas?</li> <li>-¿Se respetan los derechos culturales y religiosos?</li> <li>-¿Son respetados los derechos humanos?</li> </ul>
SOCIEDAD CIVIL Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Pueden las organizaciones de la sociedad civil operar de forma libre?</li> <li>-¿qué tan independiente es la labor de los medios de comunicación?</li> </ul>
RELACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES Y MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Cómo son las relaciones entre grupos con diferentes identidades?</li> <li>-¿El Estado cuenta con la capacidad de arbitrar las disputas entre comunidades?</li> <li>-¿Existe control en el flujo de migrantes y refugiados?</li> </ul>
SOLIDEZ DE LA GESTIÓN ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Qué tan fuerte es la economía?</li> <li>-¿Existe una política medioambiental sostenible?</li> <li>- ¿Existe un marco político de estabilidad macro económica?</li> </ul>
INEQUIDAD SOCIAL Y REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Cómo se gestionan las políticas de bienestar?</li> <li>-¿Cómo se enfrentan las inequidades sociales?</li> <li>-¿Cómo se enfrentan las disparidades regionales?</li> </ul>
SITUACIÓN GEOPOLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Qué tan estable es la situación geopolítica de la región?</li> <li>-¿Está el país afectado por amenazas externas?</li> <li>-¿Está el país afectado por inestabilidades regionales?</li> </ul>

Fuente: Comisión Europea (2002).

**Gráfica 2.** Ubicación de los laboratorios de paz

Fuente: Barreto (2009a).

## Lista de Referencias

- Barreto, M. (2009a). El laboratorio de paz del Magdalena Medio: ¿un verdadero laboratorio de paz? En Aponte, D. & Restrepo, J. (Eds.) *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-CERAC.
- Barreto, M. (2009b). El laboratorio de paz del Cauca/Nariño: ¿una salida indígena para la paz en Colombia? En Aponte, D. & Restrepo, J. (Eds.) *Guerra y*

- violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-CERAC.
- Battaglino, J. (2006). Paz civil y paz militar en el conflicto colombiano. En *Speacialist Papers*. Diciembre. Buenos Aires: OBREAL/EULARO.
- Bayne, S. (2003) Conflict prevention and the EU: from rhetoric to reality. En *Europe in the world: essays on EU foreign, security and development policies*. Londres: Bond.
- Cameron, F. (2004). The European Union and conflict prevention. En Schnabel, A. & Carment, D. (Eds.) *Conflict prevention: from rhetoric to reality. Organizations and institutions. Vol. 1. Maryland: Lexington Books*.
- Cardona, D. (2004). La relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas. *Revista Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, (190), marzo-abril, 117-124. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Ceballos, M. & Martín, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Comisión Europea. (2001, 11 de abril). *Comunicación relativa a la prevención de conflictos*. COM (2001). Bruselas.
- Comisión Europea. (2002). *European Commission checklist for root causes of conflict*. Bruselas.
- Contreras, M. (2003). Sistema regional de planeación participativa del Magdalena Medio. En González, E. & Velásquez, F. (Eds.) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Duke, S. (2002). *The EU and crisis management: development and prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Duke, S. & Courtier, A. (2009). EU Peace-building: concept, players and instruments. En *Working Paper*, (33). Lovaina: Leuven Centre for Global Governance Studies.
- Freres, C. (2002). Opciones para la política de la Unión europea ante la crisis andina. En Freres, C. & Pacheco, K. (Eds.) *Nuevos horizontes andinos: escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Caracas: Red de Cooperación Euro-latinoamericana
- García, A. et al. (2009). *Los crímenes de Estado y su gestión: dos experiencias postraumáticas y una aproximación a la justicia penal internacional*. Madrid: Catarata.



- Guerrero, F. (2007). La política de prevención y gestión de conflictos de la Unión Europea en África Subsahariana: el caso del conflicto de los Grandes Lagos. En *Working Paper*, (73). Observatorio de Política Exterior Europea. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Henao, J. (2007). *Evaluación externa del programa de cooperación para Colombia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2003-2007*. Bogotá: UNFPA.
- International Crisis Group. (2006). la reelección de Uribe: ¿puede la UE ayudarle a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada? *Informe sobre Latinoamérica*, (17).
- Kanner, A. (2008). The European Union's international political capacity into the 21st century. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, University of Miami*. 8 (14).
- Katz, M. (2004). Experiencia regional de paz: el programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio. En *Conciliation Resources*. Londres: s.n.
- Malamud, C. (2004). Europa y la seguridad en América Latina. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series. University of Miami*, 4 (6).
- Molano, G. (2009). El apoyo de la Unión Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes. *Análisis Político, Universidad Nacional de Colombia*, (66), mayo-agosto, 70-101.
- Molano, G. (2010).** *La política de desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia: del apoyo a procesos de paz a la cooperación con la Seguridad Democrática*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Moncayo, J. (2003). *El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: una región para la vida*. Bogotá: PDPMM.
- Moreno, C. (2009a). Laboratorios de Paz: una política en creación. *Análisis Político, Universidad Nacional de Colombia* (65), enero-abril, 94-110.
- Moreno, C. (2009b). *Europa como dinamizador del proceso de paz a través del Laboratorio de Paz*. Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales. 3 y 4 septiembre. Barranquilla.
- Niño, J. (2004). EU instruments for conflict prevention. En Kronenberger, V. & Wouters, J. (Eds.). *The European Union and conflict prevention: policy and legal aspects*. La Haya: TMC Asser Press.

- Ó Loingsigh, G. (2005). Laboratorios de Paz de la Unión Europea. ¿El Plan Colombia de Europa? *Revista Pueblos, Asociación Paz con Dignidad, Madrid*, diciembre.
- Pastrana, E. (2006). La relaciones Colombia-Unión Europea: entre luces y sombras. *Fescol, Policy Paper*, (19), enero.
- Pastrana, E. & Aponte, D. (2006). La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz en Colombia. *Diálogos de Saberes, Universidad Libre de Colombia*, (25), julio-diciembre, 241-270.
- Puyo, G. (2002).** La política exterior colombiana frente a la Unión Europea en la década de 1990. En Ardila, M., Cardona, D. & Tickner, A. (Eds.) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol.
- Rudqvist, A. & Van Sluys, F. (2005). *Informe final de evaluación de medio término Laboratorio de Paz del Magdalena Medio*. Bogotá: s.n.
- Síntesis de la legislación de la UE. (s.f.). Recuperado de [europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/conflict\\_prevention/r12700\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12700_es.htm)
- Smith, K. (2003). *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge: Polity Press.
- Stewart, E. (2006). *The EU as an actor in conflict resolution: out of its depth?* Bath: University of Bath.
- Tocci, N. (2007). *The EU and conflict resolution: promoting peace in the backyard*. Nueva York: Routledge.
- Vicenti, F. et al. (2005).** *Tercer Laboratorio de Paz en Colombia: análisis y reflexiones sobre el proceso de preparación*. Bogotá: s.n.