

Europa como dinamizador del proceso de paz a través del Laboratorio de Paz

POR: CARLOS ENRIQUE MORENO LEÓN
UNIVERSIDAD ICESI

Introducción

Una gran expectativa generó la llegada de la “Unión Europea” al Magdalena Medio. Se iniciaba una etapa en la que el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) profundizaba su plan de desarrollo por medio del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (LPMM).

La participación de la Comisión Europea no puede ser observada a partir de los efectos en las dinámicas de paz y desarrollo que se han producido en la región. Para valorar el significado político de la llegada de los europeos a la zona comprenderse la manera en que el actor internacional se interrelaciona con los entes regionales y nacionales para impulsar un *proceso de paz* a partir del empoderamiento de la población.

Las tensiones que se llevan a cabo entre la Delegación de la Comisión Europea (DCE), la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM) parten de un escenario caracterizado por la aceptación de la existencia de conflicto armado y por la victoria de la CDPMM en el mercado de la asistencia oficial al desarrollo. Sin embargo, las dinámicas internacionales y nacionales llevaron a la definición de la situación colombiana como terrorismo obligando a una reacomodación de las relaciones de poder iniciales entre los entes participantes del LPMM.

La dinámica de la intervención del programa durante la primera fase del proyecto también estuvo marcada por los desequilibrios, por un lado, en las capacidades técnicas y políticas de las entidades a cargo de la ejecución y la vigilancia del LPMM, y por otro, en las condiciones sociales e institucionales de la región y los requerimientos legales europeos y colombianos.

En búsqueda de la estabilidad

Los roles que desempeñan los actores en el programa son diferenciados. La Comisión Europea financia un proyecto de cooperación internacional de ayuda programable. La labor de ese organismo es garantizar que el dinero aportado sea invertido de la manera más apropiada. A principios de los años noventa se presenta un cambio en el enfoque de la ayuda oficial al desarrollo, en ella se considera que los proyectos que se apoyados por medio de esas iniciativas deben cumplir con unos estándares de pertinencia, viabilidad y sostenibilidad.

La ayuda programable que realiza la Unión Europea a Colombia está regulada por el Reglamento # 443 de 1992¹, el Acuerdo Marco de Cooperación entre CEE² y la CAN³ y finalmente el Convenio-Marco Relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica y de la Cooperación Económica en la República de Colombia en Virtud del Reglamento ALA⁴. En este último convenio se determina que es necesario que el Estado colombiano establezca un ente de diálogo con la Comisión Europea en el campo de la asistencia. La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional-ACCI es la entidad del gobierno nacional que queda encargada de esa labor. De la misma forma, el tratado le exige al gobierno colombiano que en cada proyecto de ayuda programable debe existir una contrapartida del Estado con el ánimo de asegurar el compromiso del Estado con la ayuda que se está aportando, y así, evitar que los procesos sólo sean sostenibles a partir de la inversión aportada por el cooperante.

La ACCI es el ente que representa al Estado en su calidad de beneficiario de la cooperación en el Programa Laboratorio de Paz. En esa medida, la ayuda proporcionada no es para la población del Magdalena Medio, ni para, en este caso, la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio-CDPMM. La ayuda está destinada a auxiliar al Estado colombiano en la solución de sus conflictos. Este organismo va a tener una serie de dificultades técnicas y administrativas al iniciar el proyecto, debido a que el Laboratorio será el primer programa de gran magnitud que estará a su cargo⁵. Las

¹ Este reglamento regula la cooperación a los países de América Latina y Asia.

² Comunidad Económica Europea

³ Este acuerdo regula la Ayuda Externa de la Comisión Europea hacia los países de la Comunidad Andina.

⁴ A partir del año 2000 la Comisión de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea entra en una reforma, en ella crea Europeaid entidad que se encargará de la Ayuda Exterior, esta decide crear un convenio con cada país para regular su política en estos países.

⁵ Esto también va a tener un agravante porque este organismo comienza a ser reformado y fusionado con otras entidades que manejan recursos de cooperación internacional como son el Fondo de Inversiones para la Paz FIP y la Red de Solidaridad Social, configurando de esta manera la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

funciones que debe cumplir éste son similares a las de la Comisión Europea en la medida que tiene que velar por el buen uso de los dineros aportados.

A principios del 2002 la ACCI, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, firma un contrato con la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio-CDPMM para que ejecute el Programa Laboratorio de Paz del Magdalena Medio-LPMM, entidad que desde tiempo atrás venía administrando el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio-PDPMM⁶. La corporación se encarga de dinamizar la formulación e implementación de los diferentes proyectos que se realizan.

A partir de lo anterior se puede vislumbrar que cada actor tiene un tipo de vinculación técnica en el programa, y su efectividad dependerá de su capacidad institucional para enfrentar los retos que le imponga tal unión. Desde el inicio la Corporación se topa con una serie de problemas de índole técnico, los cuales van estar mediados por un elemento que va a ser trascendental en la primera fase del programa. Una de las críticas más acérrimas que realizan las personas que pertenecen al programa y la misma evaluación intermedia⁷ que se realizó al finalizar la Primera Fase del Laboratorio de Paz⁸ es que los procedimientos que exige la Comisión Europea para aprobar los proyectos y para desembolsar los recursos son muy complejos, sumado a que es necesario cumplir con las exigencias de la Ley 80 de 1993⁹ debido a que el beneficiario de la cooperación es el Estado colombiano. La dificultad se presenta por un desequilibrio entre las exigencias que solicita los veedores del programa y los ejecutores del mismo; ya que la CDPMM no posee la capacidad institucional para seguir ese tipo de exigencias.

La capacidad institucional de la CDPMM debe ser evaluada teniendo en cuenta varios elementos. Primero, la CDPMM desconoce la implementación de los manuales de cooperación de la Comisión Europea. En ese sentido, la Delegación de la Comisión Europea y la ACCI después de realizar las revisiones de las propuestas enviadas, le

⁶ La CDPMM venía implementando el PDPMM desde 1998 a través de recursos del Banco Mundial.

⁷ Anders Rudqvist y Fred Van Sluys, Informe Final de Evaluación de Medio Término Laboratorio de Paz Magdalena Medio, Febrero 2005. La Evaluación se llevó a cabo entre el 15 de Septiembre y el 24 de Octubre de 2004.

⁸ La primera fase del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio finalizó en el 2005.

⁹ Ley que regula los procesos de contratación del Estado Colombiano

deben solicitar a la Corporación una reformulación de los proyectos¹⁰. No obstante, es importante anotar que para ese entonces la Corporación contó con un Asesor Técnico Europeo¹¹ que desempeñó una labor de acompañamiento del programa. La opinión de las personas que han trabajado en el programa comentan que fue un gran apoyo para entender todos los procesos de la Unión, pero que no fue suficiente para poder superar los diferentes inconvenientes; con esto no se quiere decir que la persona no poseía las capacidades para enfrentar tal tarea, sino que el ambiente en el cual el asesor laboraba no era el más adecuado para evitar problemas.

El segundo elemento que hay que tener en cuenta es el tipo de región. Los inconvenientes no sólo se presentan por la complejidad de la normatividad europea y colombiana o por la capacidad institucional de los actores involucrados. El contexto en el cual se desarrolla el proyecto tiene unas características especiales que dificultan cumplir con los requerimientos. La baja penetración del Estado en la zona hace que todo tipo de exigencia por parte de los entes de control de la cooperación a los organismos a quienes se les va a desembolsar el dinero sea difícil de cumplir; ello retrasa el inicio de la ejecución de los proyectos hasta tanto las organizaciones obtengan los requisitos que se les solicitan.

El Laboratorio se enfrenta a una paradoja: Se conoce que en la región no existe una presencia estatal fuerte, sin embargo se exige que se cumplan los procesos del mismo. No obstante éste no es un fenómeno que se presenta no sólo en Colombia, David Dollar y Victoria Levin¹² muestran que los requisitos legales en los sistemas de cooperación de la ayuda oficial al desarrollo no permiten destinarla a las zonas más deprimidas del globo. Lo que se presenta entonces es que la ayuda se destina a países con desarrollo medio, debido a que éstos tienen buena administración e instituciones lo suficientemente fuertes que les permite sostenibilidad de los proyectos, lo cual implica al mismo tiempo que son los únicos con capacidad para cumplir con el procedimiento exigido.

¹⁰ Entrevista con Ana María Mójica, Oficial de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 20 de Octubre de 2005, Bogotá.

¹¹ Este asesor es un Contratista que emplea la Comisión Europea para ayudar a las organizaciones en los procedimientos de la Unión Europea, para la primera Fase era Aimó Baribbi.

¹² David Dollar y Victoria Levin, *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002*, Banco Mundial, Washington, 6 de Mayo de 2004.

Tercero, las dinámicas bajo la cual se toman decisiones en la CDPMM. La corporación es una organización que privilegia la consecución de la unanimidad en el momento de tomar decisiones. Ello implica explicar a sus diferentes niveles y retroalimentar la discusión de las decisiones, que hacen finalmente que el proceso se torne lento¹³.

Y el último elemento que hay que tener en cuenta en el momento de evaluar a la CDPMM es su capacidad política. Las personas que trabajan en la Corporación tienen fortalezas políticas que les permiten ingresar al interior de las comunidades y generar acuerdos en las mismas. Esa facultad le ha ayudado a la corporación a impulsar los proyectos en el Magdalena Medio y que tengan una gran repercusión; sin embargo, eso no evita que existan falencias al interior de la misma, la ausencia de unas personas que apoyen y logren hacer que el trabajo que desempeña la corporación en el campo político sea concretado en el ámbito técnico¹⁴.

Lo que se da es la existencia de un sistema de control de la Comisión Europea que se enfrenta a un escenario adverso para cumplir con los requerimientos del mismo. Como consecuencia, se presentan varias dificultades en el campo técnico que repercuten en la ejecución del proyecto, y con ello, el cambio político que necesita la región. Entonces se pone de manifiesto que existe un desequilibrio entre la política y los aspectos técnicos; la corporación presenta falencias en el segundo aspecto, mientras la Delegación tiene unos inconvenientes en el primero, debido a que se ha tornado toda la discusión en un tema especializado y ha dejado en un segundo plano el tema político.

¿Participante o testigo del proceso de Paz?

La intervención de la Comisión Europea en la región es criticada fuertemente por las personas que trabajan en la CDPMM. La responsabilidad de los miembros de la Comisión Europea se limita a la vigilancia del cumplimiento de los manuales de cooperación y al desembolso de los dineros para financiar el programa. No obstante, no existe por parte de ese organismo un pronunciamiento sobre las consecuencias de la

¹³ Entrevista con Eliécer Soto, Jefe de la Pastoral Social de Barrancabermeja y hace parte de la Junta Directiva de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, 8 de Diciembre de 2005, Barrancabermeja.

¹⁴ Entrevista con Mauricio Katz, exsubdirector del PDPMM, 22 de Diciembre de 2005, Bogotá.

política de fumigación de cultivos que ha afectado proyectos del Laboratorio¹⁵. Se ha eludido cualquier tipo de confrontación con los Estados Unidos o con el gobierno colombiano cuando se refiere a la política antinarcóticos o de seguridad.

La protección europea del programa no sólo es débil con relación a otras políticas, sino que también no salvaguarda a las personas que trabajan para el Laboratorio en un escenario de guerra. La imagen de la Unión Europea es un escudo ideológico frente a los actores armados, no ha sido lo suficiente para contrarrestar las amenazas que tiene un programa de esta naturaleza frente a los actores armados. En varias entrevistas se percibió que existe una gran distancia entre la organización intergubernamental y el proceso que se lleva a cabo en la región, la cual requiere un acompañamiento político en los ámbitos regional, nacional e internacional, para que ese escudo deje de ser pasivo y tome un carácter activo en la defensa del apoyo que ellos están brindando al proceso de paz en Colombia. Este organismo debe propiciar un diálogo más amplio tanto temáticamente como con los actores con los cuales interactúa, para que de este modo tenga un contacto con la realidad del conflicto del Magdalena Medio.

La Delegación de la Comisión Europea es consciente de ese inconveniente, no obstante es necesario tener en cuenta algunos elementos para entender el por qué de esa ausencia. El proyecto es nuevo en todos sus ámbitos, tanto en lo que se quiere desarrollar como en su apoyo al proceso de paz en Colombia. Para mejorar e intensificar la participación europea en Colombia se han transformado los principios con los cuales se orientó su inicio. Por eso, el programa se encuentra en una continua evolución para aliviar los desequilibrios que se presentan.

Cambio de agenda de seguridad: De conflicto armado a la lucha contra el terrorismo

Para comprender el papel del estado colombiano se debe tener en cuenta el escenario en el cual se realiza el lanzamiento y más tarde la implementación de los Laboratorios de Paz¹⁶. El cambio de la concepción del Estado sobre la situación en Colombia, desde una idea de conflicto armado hasta una guerra contra el terrorismo, hace que el proceso de

¹⁵ Entrevista con Manuel Bayona, Excoordinador del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, 26 de Septiembre de 2005, Bogotá.

¹⁶ El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio se lanza el 25 de Febrero de 2002, el cual tendrá una duración de seis años.

paz no sea una tarea fácil, por ello la llegada de la Unión Europea a través de los Laboratorios genera en el gobierno de Álvaro Uribe dos eventos: El primero, el rechazo por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de los Laboratorios de Paz, debido a que éstos parten de la idea de la existencia de conflicto armado interno, y por tanto es necesario un proceso de empoderamiento de las poblaciones para que puedan lidiar con los actores armados, no desde una perspectiva de neutralidad, sino como un representante más dentro de la confrontación¹⁷.

Esa situación permite que los líderes comunitarios entren a dialogar con las organizaciones armadas, llegando de este modo a la línea que separa las actividades legales de las ilegales en el campo de la política de seguridad. Así el Alto Comisionado para la Paz emitió un documento llamado *Lineamientos para el Enfoque de los Proyectos de Cooperación Internacional*, en el que hace una serie de aclaraciones y afirmaciones sobre temáticas como: la no-existencia de conflicto armado en Colombia, el Estado como único interlocutor con las organizaciones ilegales, la definición de una acción humanitaria y quiénes son los únicos encargados de realizarlas, y finalmente, señala el papel de los Laboratorios de Paz.

Este conflicto provoca demoras en la aprobación del Plan Operativo Global-POG de la segunda etapa¹⁸, ya que las precisiones hechas por el Alto Comisionado de Paz chocan de una u otra manera, con lo que se estaba realizando en el Magdalena Medio. Finalmente según Nicola Bertolini el impase fue superado con diversas reuniones en las que se le presentó que los Laboratorios son el modo en que los colombianos han decidido encarar el conflicto armado, mas no es una amenaza a la política de seguridad del Estado Colombiano¹⁹.

La gran preocupación del gobierno era que ellos perdieran el monopolio de la política de seguridad, debido que la administración Uribe considera que cualquier proceso de paz depende de la política de seguridad. Sin embargo, hubo un cambio en la posición

¹⁷ Una de las principales estrategias que ha empleado el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio han sido los Espacios Humanitarios, estos buscan “resarcir derechos y generar condiciones sociales y políticas que cambien las relaciones con los actores armados” Tomado de Los espacios Humanitarios en la II Fase del Laboratorio de Paz, documento introductorio a la estrategia de espacios humanitarios

¹⁸ A principios del año 2005.

¹⁹ Entrevista con Nicola Bertolini, Primer Secretario Consejero de Cooperación, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 9 de Enero de 2006, Bogotá.

del gobierno nacional frente al programa, lo cual permitió que se aprobara el POG de la segunda fase.

El segundo hecho a tener presente con el gobierno nacional, es la contrapartida a los Laboratorios. Según la Unión Europea una parte de todo proyecto de cooperación internacional debe ser financiada por el Estado beneficiario, por eso Colombia solicita un préstamo al Banco Mundial por 30 millones de dólares con el propósito de impulsar el programa llamado Paz y Desarrollo²⁰. Este programa tenía el objetivo de “generar condiciones sociales y económicas de mejoramiento de la calidad de vida de comunidades vulnerables y de estabilización socioeconómica sostenible de familias desplazadas por la violencia.”²¹ Con tres líneas de acción:

1. La construcción de activos sociales, económicos y ambientales: Esta línea se concentra en generar proyectos productivos y construir infraestructura social.
2. El retorno o reubicación de la población desplazada.
3. El incremento de la gobernabilidad y fortalecimiento institucional: Se pretende generar unos mecanismos de planeación participativa en que la población desplazada sea tenida en cuenta en la construcción de los planes locales de desarrollo.

Entonces, la labor que empezó a realizar este programa fue complemento a las acciones que estaban realizando la Corporación y la Comisión Europea. Se muestra que el interés del gobierno nacional no estaba centrado en impulsar un programa de mejoramiento del tejido social en las regiones, sino de promover un programa asistencial destinado a las personas más afectadas por la violencia, dejando de esta manera la reconstrucción del país en manos de la cooperación internacional, circunstancia que finalmente creó un escenario de fungilidad, ya que los recursos que el Estado debería emplear para el fortalecimiento de la sociedad civil e institucional los suplió la Comisión Europea, pues la contrapartida no se enfocó para que el proceso que se venía impulsando por medio del Laboratorio de Paz fuera sostenible en el largo plazo.

²⁰ Ver Autorización a la Nación para Contratar una Operación de Crédito Externo hasta un Monto de U\$ 30 millones, o su equivalente en otras monedas, con Destino a la Financiación del Programa “Paz y Desarrollo”, CONPES 3278, Bogotá, 15 de Marzo de 2004.

²¹ *Ibíd.*

Presencia europea: visibilidad, proceso y legalidad

¿La población ha logrado diferenciar a la Unión Europea de los otros cooperantes de la región? Tal vez esta pregunta para las personas que trabajan en la Corporación no es la más trascendental debido a la filosofía que ellos manejan, la cual se caracteriza en que lo más importante no es quién done los recursos, sino el proceso que se da en el programa. Pero es claro que en la región se presentan dos posiciones que no necesariamente llegan a ser contradictorias. La primera señala que lo importante no es el donante sino el dinero aportado para impulsar el proceso. Y la segunda afirma que se debe tener cuidado con los cooperantes que apoyan el programa, en la medida que es necesario tener en cuenta las condiciones que imponen los donantes²².

Se señala que no son contradictorias en la medida que existe una necesidad de salir adelante por parte de la población, y lo único que ella requiere es el apoyo a la labor que está realizando para poder hacer un cambio más acelerado y profundo de su contexto social. Por eso a las comunidades no les importa quién es el titular de los dineros que le llegan, incluso existe una gran admiración y agradecimiento a quienes le han apostado a la posibilidad del cambio de la situación y la población ha empezado a convertirse, en términos de la Corporación, en un sujeto social que es capaz de establecer qué tipo de ayuda le interesa y le puede servir para el mejoramiento de su calidad de vida.

Una de los objetivos más importantes que ha hecho la Unión Europea es invertir en la visibilidad de su financiación. Por eso cada objeto y proyecto relacionado poseen su logotipo que los identifica; la Comisión busca diferenciarse de otras agencias de cooperación, empresas y ONG's que también apoyan a la corporación, y este elemento es bastante curioso en la medida en que algunos de los proyectos no sólo son ejecutados con aportes de la Comisión, sino que existen otras entidades que los apoyan financieramente, pero no tienen el mismo nivel de publicidad, no porque la Corporación no los mencione sino porque esos aportantes no destinan una parte de su dinero en publicidad.

²² Entrevista con Miriam Villegas, Responsable de Gestión de la CDPMM, 8 de Noviembre de 2005, Bogotá.

A pesar de la visibilidad que ha adquirido la Unión Europea a través del Laboratorio, no la ha podido aprovechar, debido a que no ha establecido canales políticos de comunicación con la población para intensificar su presencia y convertirse en otro actor político más en la región, y no transformarse en un ente que se limite a financiar; a colocar trabas administrativas para el desembolso de los recursos²³ y a venir en misiones de reconocimiento de las actividades del programa, en otras palabras la Comisión es un actor ajeno al Magdalena Medio.

Además es necesario puntualizar efectos que ha traído la llegada de la Unión Europea a través del Laboratorio de Paz a la región y a la naturaleza del Programa que se viene implementando²⁴. Uno de ellos es la forma en que ha cambiado la visión de la Corporación sobre el papel que está desempeñando en la zona. La llegada de Europa cambia la forma de construcción de región, hace ver a la Corporación que la única forma de hacer paz en un país no es solamente invirtiendo dinero en proyectos productivos²⁵ sino que es necesario que el proceso se inicie a partir del fortalecimiento de sus lazos con las autoridades locales y nacionales. Busca establecer en el Magdalena Medio las instituciones necesarias para que la solución a las demandas de la población y la transformación de sus conflictos se realicen a través de alianzas entre la comunidad y el estado, erigiendo de esta manera un pacto social.

No obstante, ese fortalecimiento institucional se debe enfrentar con una barrera muy grande, la cultura política regional, la cual se caracteriza por procedimientos y administración del tiempo no inserta dentro de la lógica de la modernidad. La organización de las comunidades se caracteriza por la informalidad, acompañada en algunas ocasiones por la ilegalidad, y por la lectura de largo plazo de los ciclos, mientras que la cooperación europea tiene en su mentalidad que el procedimiento tiene una lógica y un orden que debe acatarse, y por ello maneja una temporalidad de corto plazo. La conciliación de estos dos escenarios tan disímiles hace difícil un diálogo, ya que cada parte maneja un lenguaje distinto. Aunque se presenten este tipo de choques hay que rescatar el hecho que aunque el programa ha sacrificado sus niveles de

²³ La concepción en la región es que el culpable de la demora en la ejecución de los proyectos se debe a los procedimientos de la Delegación.

²⁴ El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio venía impulsándose desde 1995, el cual a partir de 1998 es financiado por el gobierno nacional a través de dos créditos con el Banco Mundial.

²⁵ Cabe anotar que la tarea que venía ejerciendo el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio había comenzado a crear una cultura de la asociación, de empoderamiento y de la planeación en las comunidades.

ejecución por los procedimientos, ha sido posible integrar a las comunidades al Estado de Derecho. Las personas del Magdalena Medio se han vuelto sujetos de derechos y deberes, en la medida que aceptan integrar sus agrupaciones o cooperativas a los procedimientos legales, eliminando de esta manera la exclusión de la cual habían sido objeto por parte del Estado²⁶.

Cultura y Sostenibilidad: Convocatoria

Hay tal vez dos datos que presentan con mayor claridad lo que se ha tratado hasta ahora. El primero de ellos es la forma en que los recursos del Laboratorio fueron entregados al iniciar la Primera Fase. Para poder hablar de esto es necesario hacer una pequeña reseña de la manera en que la Corporación venía trabajando con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. La metodología que empleaba²⁷ consistía en que cada municipio tenía un grupo de trabajo llamado *Núcleo de Pobladores*, el cual estaba conformado por los líderes sociales de cada municipio, éstos tenían la función de identificar cuáles eran las necesidades de la población y crear un plan para la ciudad²⁸, allí la población aprendía a priorizar los problemas, a conciliar, a planear, a diseñar, a ejecutar y a evaluar las políticas públicas. El papel de la Corporación entonces era apoyar técnicamente a estos núcleos para que la realización de la política fuera sostenible y viable, apartándose del proceso de toma de decisiones de la misma.

Así cada pueblo tenía su núcleo y su propuesta, pero era necesario integrar el trabajo local en un escenario regional para que el cambio tuviera un impacto mayor y se comenzara a hacer conciencia de la existencia de la región, y de este modo entender que la única manera de cambiar la situación de un lugar dependía del mejoramiento de otro. Por ello se conformó la *Red de Pobladores*, la cual estaba conformada por algunos líderes de cada *Núcleo* más algunas organizaciones sociales y comunitarias, gremios y universidades²⁹. Detrás de esta metodología se encuentra una idea de democracia

²⁶ Entrevista con Óscar Suárez, exfuncionario de la CDPMM de la Subdirección Ejecutiva, 8 de Diciembre de 2005, Barrancabermeja.

²⁷ En la segunda Fase se empleo para crear el POG de esta etapa.

²⁸ La Propuesta Municipal de Desarrollo y Paz

²⁹ Como se puede ver no aparece los Gobiernos Locales ni Departamentales participando en este proceso.

deliberativa en donde se busca a partir de los acuerdos comunitarios un proceso de apropiación que permite una reducción de las probabilidades de fracaso³⁰.

La llegada del Laboratorio cambió esta situación, según los manuales de la Unión Europea los dineros de la Comisión deberían ser entregados a partir de una convocatoria pública, lo cual para muchas personas del programa rompió el proceso con el cual se venía trabajando; detrás de la idea de este concurso existía el concepto de una democracia competitiva, en donde se premia a la mejor propuesta en términos de viabilidad, sostenibilidad y pertinencia, y por supuesto, que tuviera los lineamientos del LPMM, ésto permitió una amplia participación de diversos sectores y niveles de transparencia en la asignación de los fondos.

La crítica que se hace no toma en cuenta las condiciones reales bajo las cuales se encontraba la metodología. Primero, la estrategia de la CDPMM todavía no había logrado realizar un cubrimiento en todos los pueblos de la región³¹. Segundo, algunos de los núcleos se habían cerrado a pesar de haberse constituido a partir de una idea democrática, y no se estaba permitiendo el ingreso de más personas al programa. Por ello, la convocatoria no hay que descalificarla como un proceso inadecuado para la construcción de región, sino que es necesario observarla como una oportunidad que tuvo el programa para aumentar su contacto con otros actores que habitaban en la zona³².

Las dificultades que tuvo la convocatoria parten de dos ideas. La primera es que se deseaba profundizar el proceso que estaba llevando a cabo el programa, rompiendo la endogamia de la cual estaba sufriendo, y la segunda, se quería realizar algo nuevo para revitalizar el proceso en el Magdalena Medio, sin embargo no se sabía que se debía hacer. Como consecuencia de ello los lineamientos de la convocatoria fueron muy abiertos y favoreció la presentación de más de 600 proyectos, sobrepasando la

³⁰ Entrevista con Manuel Bayona, Excoordinador del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, 26 de Septiembre de 2005, Bogotá.

³¹ La Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio actuaba en 28 municipios para ese momento, hoy su cobertura es de 30.

³² Entrevista con Mauricio Katz, exdubdirector del PDPMM, 11 de Noviembre de 2005, Bogotá.

capacidad que tenía la Corporación para evaluarlos³³, sumado a la ausencia de personal técnico complementario al ya existente.

La convocatoria permitía a los participantes escoger las líneas del Laboratorio en las que deseaban formar parte, ésto trajo como resultado por un lado, que la mayoría de los proyectos se concentraran en las áreas productivas y de infraestructura social, y por otro, una atomización de pequeñas iniciativas en diversas partes de la región³⁴. Situación que se podía prever porque no hubo ninguna discusión entre las personas y grupos que presentaron las propuestas y la convocatoria no ponía a pensar a las personas en comunidad y en el tipo de comunidad que se requiere para impulsar la paz, sino que prioriza el interés particular de los individuos.

De las casi 600 iniciativas que se presentaron, 338 fueron elegidas por un nuevo organismo. Los Comités Ad hoc municipales estaban compuestos por 9 miembros, entre los cuales se contaba con el alcalde, el presidente del concejo, el secretario de planeación, tres representantes del Núcleo de Pobladores (1 del área rural) y tres representantes de las organizaciones sociales (2 del área rural).

La mayoría de los proyectos que son escogidos por estos grupos son destinados para las líneas productivas y de infraestructura social. Los Comités no realizaron una priorización de los recursos de acuerdo con un interés general acorde con un plan para la población, sino que fueron asignados según las necesidades que no podía suplir el gobierno local³⁵. Ésto provocó que el Laboratorio entrara en una paradoja, por un lado se deseaba que el gobierno local y la población tuvieran un mayor contacto para crear la institucionalidad necesaria para generar un escenario de paz, y por otro, se pretendía que la línea fuerte la constituyeran los proyectos de Cultura de Paz y de Fortalecimiento de la Gestión Pública³⁶.

³³ La CDPMM tenía la labor de seleccionar cuales de los proyectos presentados podían ser financiados por su viabilidad, sostenibilidad y pertinencia.

³⁴ Anders Rudqvist y Fred Van Sluys, Op. cit.

³⁵ Entrevista con Manuel Bayona, Excoordinador del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, 26 de Septiembre de 2005, Bogotá.

³⁶ Esta situación cambia en la Segunda Etapa del Laboratorio. Por un lado los recursos de la Convocatoria son menores y por otro los proyectos que se lleguen a presentar deben ser acordes con la Propuesta Municipal que construyan los Núcleos de Pobladores.

En este orden de ideas lo que se pone en duda entonces es la posibilidad de realizar una propuesta integral para la paz en el Magdalena Medio, sin embargo es necesario tener en cuenta que la integralidad no viene definida por un equilibrio de las líneas en las cuales actúa el programa, sino en cómo un proyecto de una línea crea los lazos necesarios entre las diferentes instancias para consolidar unas instituciones políticas fuertes en la región³⁷. Esto se pudo observar en la labor que tuvo que realizar la Corporación después de la convocatoria. La CDPMM comenzó a integrar las diferentes propuestas que eran afines temáticamente, lo que impulsó la asociatividad entre los pobladores, no sólo con los habitantes de un municipio sino con los del Magdalena Medio, lo cual permitió construir una idea de región entre los participantes del proyecto. Al mismo tiempo, facilitó la creación de alianzas con diferentes agencias del estado que acompañaron el proceso, y de este modo se afianzó la idea del Laboratorio de Paz.

Este escenario muestra que ha habido una fuerte inversión en la construcción regional y de su *proceso de paz*, que parte de las propuestas de la comunidad y son fortalecidas por la búsqueda de los estándares de calidad produciendo unos efectos políticos importantes en la región, pero esta labor no sólo debe circunscribirse a que lo técnico produzca consecuencias políticas sino que se requiere un acompañamiento político europeo que genere cambios políticos.

Conclusión

La presencia de la Comisión Europea en la solución del conflicto armado colombiano debe ser entendida como un fruto de la cooperación la competencia en el mercado de la ayuda oficial al desarrollo. En ese sentido la participación europea no puede ser entendida sin la existencia de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y el Estado Colombiano, por lo tanto las dinámicas y los efectos del programa Laboratorios de Paz son producto de las relaciones de poder que se establecieron a partir del triunfo del grupo liderado por la CDPMM en un contexto determinado y la transformación de esas mismas relaciones por un cambio en el concepto de seguridad de dos de los actores que intervienen que intentaron realizar una reforma del proyecto.

³⁷ Entrevista con Ana María Mójica, Oficial de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 20 de Octubre de 2005, Bogotá.

Las tensiones entre los entes encargados de la ejecución del programa se enfrentaron a dos paradojas que marcaron los ritmos de los Laboratorios de Paz. Las exigencias técnicas y legales de la reglamentación de la Comisión Europea y del Estado colombiano frente a las condiciones en donde se ejecuta el proyecto; en el que la baja institucionalidad no permiten cumplir fácilmente los requisitos que le son solicitados a la comunidad para el desenvolvimiento del proyecto.

Por otro lado, existe una distancia entre las capacidades técnicas y políticas de los diferentes organismos. La CDPMM no poseía las condiciones técnicas para afrontar los reglamentos de la cooperación europea ni el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993). La Delegación de la Comisión Europea estaba en condiciones de hacer cumplir los requerimientos del manual de procedimientos mientras no poseía y no quería aprovechar su capital político para apoyar y proteger a las comunidades que trabajan en el LPMM. Por último, la Agencia Colombia para la Acción Social y la Cooperación Internacional no tenía la facultad para afrontar los requerimientos técnicos y políticos para apoyar el Laboratorio de Paz, este organismo por el contrario intentó ejecutar una reforma de la iniciativa que había triunfado en las mesas de donantes, con el fin de hacerlo acorde a las nuevas interpretaciones de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo.

Después de realizar este recorrido surge la pregunta ¿Es la ayuda oficial al desarrollo una manera apropiada para apoyar un proceso de paz en un país en conflicto? Este es un interrogante que aparece al notar las dificultades que tiene que sortear la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Los problemas técnico-administrativos que dificultan la ejecución de los programas debido al sistema de regulación y control que impone la Comisión Europea para garantizar que sus recursos y los de los contribuyentes sean usados para lo cual fueron destinados, sin embargo este entramado de procedimientos se ha focalizado en el cumplimiento de unos estándares de calidad, elementos que son necesarios establecer para que la ayuda no quede en un hecho meramente ideológico.

No obstante, se ha olvidado que para impulsar un *proceso de paz* no sólo se requiere una estrategia de política pública de participación, sino que además es necesaria una estrategia política de participación, en donde las diferentes acciones que se empleen

para impulsar el *proceso* vayan paralelamente con una asesoría en la construcción del estado, en la resolución de conflictos y en una vigilancia sobre todo aquello que perturbe el normal desempeño de esas actividades. Pero esta última estrategia no sólo hay que establecerla en términos de voluntad política, se necesita una forma en que se pueda constituir una presencia internacional que esté en contacto con la población en donde sus programas actúen, para que de este modo comprenda lo que está sucediendo y puedan actuar y apoyar de una manera más conveniente la construcción de la paz en Colombia.