

Laboratorios de Paz: Una política de creación*

Carlos Enrique Moreno León**

RESUMEN

El manejo del discurso de la Ayuda Oficial al Desarrollo por parte de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio CDPMM, la incertidumbre en el mundo de la cooperación internacional hacia Colombia en los años 2000 y 2001 y la posibilidad de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional ELN durante la administración de Andrés Pastrana, permitieron la creación de una oportunidad para que la corporación fuera escuchada por los órganos de decisión europea y se pudiera crear finalmente el programa Laboratorios de Paz. El proyecto ha contribuido a establecer las condiciones necesarias para impulsar un proceso de paz en la región por medio de la construcción de un sujeto social capaz de liderar su propio progreso constituyendo alianzas con diferentes sectores de la sociedad. Sin embargo la eficacia de la iniciativa frente al proceso de paz y desarrollo ha sido limitada debido a que la participación de la Unión Europea se concentró en la revisión econométrica de los objetivos del proyecto y de los manuales de la cooperación más no en la comprensión de las dinámicas regionales; y a que el rol del estado y la baja cobertura de la iniciativa no aseguran su sostenibilidad a largo plazo.

Palabras clave: Ventana de Oportunidad, Sujeto Social, Sostenibilidad, Equilibrio.

TITLE: PEACE LABORATORIES: A CREATION POLICY

SUMMARY

The language manage of the Official Development Assistance by the Corporation de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio CDPMM, the international cooperation world uncertainly at about Colombia during the years 2000 and 2001 and the dialogue possibility with the Ejército de Liberación Nacional ELN during the Andrés Pastrana Government, allowed the creation of an opportunity to the Corporación for being listened by the European decision makers and create the Peace Laboratories Program. The project has contribute to establish the necessary conditions for motivating a peace process in the region by the construction of a social subject capable of leading his own progress constituting alliances with different social sectors. However the initiative effectiveness has been limited because the European Union participation concentrates its attention on the econometric revision of the project objectives and the cooperation manuals rather than in the regional dynamics comprehension; and because the state role and the low coverage of the initiative do not ensure the long term sustainability.

Key words: Opportunity Window, Social Subject, Sustainability, Equilibrium.

FECHA DE RECEPCIÓN: 05/04/2008

FECHA DE APROBACIÓN: 06/07/2008

análisis político n° 65, Bogotá,
septiembre-diciembre, 2008: págs. 94-110

* El presente artículo hace parte del trabajo de tesis para optar al título de la Maestría en Estudios Políticos del IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

** Magister en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI. Correo Electrónico cmorenoleon@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La contribución de la comunidad internacional a la paz de Colombia se ha desarrollado en muchos ámbitos y de diversas maneras. Hasta hace unos pocos años la ayuda oficial al desarrollo no había tenido una mayor repercusión en la política exterior colombiana. A finales de los noventa esa situación cambió debido a que la comunidad internacional concentró su atención nuevamente en Colombia para ayudar en la solución del conflicto armado, para atender a la población víctima de la violencia y para desestimular el cultivo de coca y amapola en algunas regiones del país.

La participación europea es un elemento clave para comprender las dinámicas de paz que se generan en Colombia, ya que los procesos financiados por estos países buscan que las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil decidan la manera en que pueden solucionar sus problemas en medio del conflicto. La cooperación internacional construye y apoya una política de paz en Colombia que es acompañada por el gobierno nacional, por ello es importante establecer la forma como uno de los procesos respaldados por la comunidad europea se consolidó, debido a que puede constituirse como un punto de referencia para la reconstrucción de Colombia en el post-conflicto. El presente estudio tiene por consiguiente el objetivo de comprender el proceso de paz y los efectos que la Comisión Europea y la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio-CDPMM impulsaron a través del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio entre los años 2002 y 2005, para desde esa comprensión, examinar la manera en que la comunidad europea ha participado en la solución del conflicto armado colombiano a partir de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

El manejo del discurso de la AOD por parte de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio CDPMM, la incertidumbre en el mundo de la cooperación internacional hacia Colombia en los años 2000 y 2001 y la posibilidad de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional ELN durante la administración de Andrés Pastrana, permitieron la creación de una oportunidad para que la corporación fuera escuchada por los órganos de decisión europea y se pudiera crear finalmente el programa Laboratorios de Paz.

Recursos Internos de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio *La CDPMM en busca de legitimidad y apoyo económico*

El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio PDPMM surgió en el año de 1995 como iniciativa de Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL y la Unión Sindical Obrera-USO quienes tenían el propósito de comprender dos problemas existentes en la zona: el primero, ¿por qué en una región petrolera existía tanta pobreza? Y segundo ¿por qué en una comunidad que quiere tanto la vida hay tanta violencia?¹.

Para entender esta situación la Sociedad Económica de Amigos del País SEAP y el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP realizan un diagnóstico, en el cual observaron que existía una relación cercana entre la violencia que se daba en la región y la pobreza de la misma; así crearon una propuesta regional que promueve el fortalecimiento institucional a través de una construcción colectiva que lleva a las comunidades a impulsar el desarrollo sostenible necesario para generar paz.

En el año de 1998 el PDPMM se fortalece en la medida en que la estrategia es financiada a través de un crédito *Learning and Innovation Loan*² LIL que solicita el estado colombiano al Banco Mundial, a partir de allí se vinculan diferentes organismos nacionales e internacionales³ que buscan consolidar el

¹ Preguntas textuales que manejó el grupo que realizó el diagnóstico de la región.

² Crédito de Aprendizaje e Innovación. La financiación a través del Banco Mundial tuvo dos fases, la primera es del año 1998 al 2000, y la segunda del año 2001 al 2003.

³ El programa es cofinanciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y diferentes organizaciones no gubernamentales internacionales como Diaconia, Secours Catholique, Caritas Internationalis.

proceso en el Magdalena Medio a través de dos procesos, por un lado la unión entre los ámbitos local, regional y nacional, y por otro, se comienza a producir una sinergia entre lo público con lo privado.

Ahora bien, la anterior historia hace parte de una serie de etapas que se había trazado la CDPMM para impulsar el PDPMM, en la que, en un primer momento, se realiza un diagnóstico y una planeación de la forma en que iba a funcionar el programa y los elementos a transformar. Luego presenta una etapa de aprestamiento y aprendizaje en la que busca generar la suficiente capacidad de gestión regional y local para impulsar una metodología de desarrollo participativo y empoderante. Hasta ese momento hacia falta una última fase, la ejecución, la cual pretendía la materialización de los proyectos que se han formulado en el anterior paso⁴, esta última etapa corresponde a lo que es hoy el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio LPMM.

Para lograr concretar esa última fase la Corporación inicia un proceso de presentación del programa en diferentes escenarios en el que se buscaba apoyo político para legitimar su accionar, tanto al interior de la región frente a los actores armados como en el exterior frente a los miembros de la cooperación internacional, para así presentarse como una metodología válida para solucionar el conflicto en Colombia⁵. Sin embargo, la organización tenía también un interés en que los organismos con los cuales se relacionaba apoyaran financieramente el programa debido a que los recursos provenientes del segundo crédito LIL finalizaban en el 2003 y no poseían unos recursos tan generosos como los del Banco Mundial; existía la conciencia al interior de la Corporación que el proceso que se estaba llevando a cabo debía continuarse por los buenos resultados que había logrado⁶.

La dinámica antes descrita no sólo tenía el propósito de colocar el Programa dentro de las agendas de las agencias de cooperación, sino que además buscaba apoyo para impulsar unas posibles conversaciones entre el ELN y el gobierno nacional en el Magdalena Medio, en el cual los europeos y la población de la región tuvieran un gran protagonismo en el proceso. Este elemento se va convertir en un factor central de la formulación del Laboratorio de Paz⁷.

[96]

Lo que se puede concluir hasta el momento es que se presenta una combinación de tres necesidades: por un lado de legitimidad de la propuesta de la CDPMM; por otro, de recursos suficientes para impulsar la profundización del proceso que se estaba llevando a cabo; y finalmente, de construcción deliberativa nacional y regional de paz, único elemento que hacía falta para impulsar un proceso de desarrollo integral. Para lograr satisfacer estos requerimientos en un mismo período de tiempo era necesario que la comunidad internacional se integrara a la solución del conflicto colombiano a escala regional, lo cual, finalmente, genera efectos tanto en el ámbito local como nacional.

Moralidad y eficiencia: claves de la cooperación

La diplomacia de la Corporación fue uno de los factores que permitió que las tres necesidades antes anotadas confluyeran en un mismo escenario, lo cual finalmente favoreció la constitución del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio LPMM. Pero ¿cuáles son los componentes del lobby que realizó esta organización? El primero es su filosofía.

El convencimiento de la CDPMM es que lo substancial en el Magdalena Medio es el proceso que se está llevando a cabo y no el cooperante que aporta el dinero para realizar el programa, y por eso va a crear un ambiente favorable para el acercamiento de los diferentes cooperantes al programa.⁸ En este orden de ideas el valor de un proyecto no radica tanto en la cantidad de dinero que éste necesi-

⁴ ASPRILLA Gladis Angélica, Planeación Participativa en el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Tesis de Grado de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, 2000.

⁵ Entrevista a Mauricio Katz, ex-subdirector del PDPMM, 7 de octubre de 2005, Bogotá.

⁶ Entrevista a Francisco de Roux, Director de la CDPMM, 10 de diciembre de 2005, Barrancabermeja.

⁷ Entrevista con Francisco de Roux, Director de la CDPMM, 10 de diciembre de 2005, Barrancabermeja.

⁸ Cabe anotar que no es una estrategia deliberada del programa para conseguir financiación, sino un factor ideológico que posee la corporación.

te para ejecutarse, sino en el grado de legitimidad técnica⁹ y política que éste posea al interior de la comunidad internacional, posición que favorecía cualquier cooperación ya que uno de los elementos que son trascendentales para las diferentes agencias de cooperación es la sostenibilidad de un proyecto a largo plazo, y que su vida no dependa de la financiación de la agencia.¹⁰

El segundo componente que posee la diplomacia civil de la Corporación es la sensibilización de las agencias cooperantes. La cooperación aunque hace parte de la política exterior de los estados tiene un vínculo muy fuerte con elementos “morales”, tanto que los programas buscan reflejar a los cooperantes en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que apoyan y tocar las fibras sensibles de las personas que manejan la ayuda oficial al desarrollo. Frente a esto Manuel Bayona señala:

“...pero una cosa que aquí jugó un gran papel fue llevarlos al campo. Entonces como el Programa de Desarrollo y Paz llevaba varios años y la cooperación de los países y de las ONG’s se había dado en el Magdalena Medio se utilizó la estrategia de llevar a los embajadores en una visita de reconocimiento de campo del programa, de sus pobladores y de sus proyectos, entonces por eso Parfait¹¹, Japón, Fröling¹² estuvo en varias ocasiones, así como la cooperación española AECI e Inglaterra. Organizar recorridos por el territorio para conocer los proyectos, es un asunto que se utiliza y uno aprende cantidades, ahí uno sabe como moverle el corazón a la gente, ni siquiera con la gran ceremonia, ni el gran evento, dejando que ellos mismos se encuentren con los pobladores y cuenten de que se trata su proyecto de paz, productivo, eso sensibiliza muchísimo, y esa estrategia se usó repetidamente...”¹³

El mejor medio para lograr sensibilizar a los encargados de la cooperación fue mostrar lo que se estaba haciendo, presentar cómo a partir de unos pocos recursos se pueden hacer grandes cosas para mejorar la calidad de vida de la población; con el propósito de enseñarles que cada proyecto que se financie a través del programa se acerca más la paz a la población que habita en la región.

Pero más allá del elemento moral que implica este tipo de viajes a la región, lo que se busca es crear un efecto dominó de ese sentimiento, tanto en los gobiernos como entre los diferentes estados y ONG’s; así se comienzan a discutir los resultados del Programa en la comunidad internacional, y la manera en que estos entes pueden ayudar a enriquecer el proceso, dicho de otro modo, el programa se comienza a *vender* por sí sólo.

El tercer componente es el conjunto de relaciones que posee la Corporación en el ámbito internacional, el cual se ha consolidado gracias a las labores de promoción que se han desempeñado durante los últimos años. Los gobiernos con los cuales la organización tiene relaciones son Francia¹⁴, Suecia, Suiza, Italia, España, Holanda, Bélgica y Japón. A su vez ha logrado obtener una serie de apoyos de organizaciones no gubernamentales católicas como Caritas de Francia, Diaconia de Suecia y Secours Catholique de Francia entre otras. Lo cual da como resultado la inserción de la Corporación en una red del sistema internacional que permite plantear sus intereses para que sean escuchados; es decir, la labor de lobby entre los diferentes centros de decisión, no sólo es una tarea que ejerce la CDPMM sino que es un universo de actores que ejerce presión para que una política pública sea realidad.

Y el último componente de la diplomacia de la Corporación es el liderazgo y carisma de Francisco de Roux. Éste, aunque es una de fortaleza que posee la organización, se ha transformado como una de sus mayores debilidades¹⁵. El “Padre Pacho” es una persona que se ha vuelto un punto de referencia para entender el conflicto armado colombiano y cómo se debe actuar para solucionarlo

⁹ Lo cual implica que el programa cumpla estándares de viabilidad, sostenibilidad y pertinencia.

¹⁰ Entrevista con Mauricio Katz, Ex Director del PDPMM, 7 de Octubre de 2005, Bogotá.

¹¹ Daniel Parfait fue Embajador de Francia en Colombia entre los años 2000 y 2004.

¹² Michael Fröling fue el Alto Comisionado para las Naciones Unidas para Colombia

¹³ Entrevista con Manuel Bayona, Excoordinador del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, 26 de Septiembre de 2005, Bogotá.

¹⁴ Especialmente durante el tiempo cuando Daniel Parfait fue Embajador de Francia en Colombia entre los años 2000 y 2004.

¹⁵ Personalización de los logros del Programa en esta figura, sin embargo no es producto de un proceso consciente, sino de un problema cultural colombiano de mesianismo político.

tanto nacional como internacional. Él se convirtió en una imagen legítima para ser escuchada en el congreso norteamericano mientras se discutía el Plan Colombia en el año 2000 y en la Mesa de Donantes de Madrid el 7 de Julio de 2000. En estos escenarios el padre presentó los logros obtenidos por el PDPMM como un ejemplo a seguir por la comunidad internacional para apoyar la solución al conflicto armado. En conclusión Francisco de Roux se ha transformado en un símbolo de la sociedad civil colombiana que lucha por la construcción de la paz.

Incertidumbre Europea en el Proceso de Paz Colombiano ***La apertura del sistema político vuelve atractiva la región***

Si bien es cierto que el papel de la Corporación ha sido bastante importante para la aprobación del Laboratorio, debe señalarse que la formulación no hubiera sido posible si no se hubieran presentado tres situaciones adicionales. La primera de ellas es el proceso de diálogo que se empezaba a gestar entre el gobierno colombiano y el ELN. Y como se había mencionado arriba, la CDPMM había iniciado un diálogo continuo y fluido con diferentes embajadas tanto para apoyar ese naciente proceso como para promocionar el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Los diálogos van a tener una serie de tropiezos por una fuerte oposición del paramilitarismo, debido a que se pensaba realizar una zona de encuentro en algunos municipios del Magdalena Medio. Pero los miedos tanto de la población como de las autodefensas por la posibilidad de repetir un segundo Cagúan y por perder el territorio obtenido durante su avanzada en la zona¹⁶, respectivamente. Esto origina una serie de bloqueos tanto a la troncal del Magdalena Medio como en el Río Magdalena para impedir que se demarcara y utilizara tal zona.

Debe señalarse entonces que la posibilidad del diálogo con el ELN despertó el interés de la comunidad internacional, principalmente de España, Francia y Suecia, por participar de una manera más activa en la solución del conflicto armado colombiano. Existía una oportunidad para jugar un rol más activo e influyente que con el proceso que se estaba llevando a cabo con las FARC. En este sentido, los embajadores de estos países¹⁷ comenzaron a ver que la posibilidad de diálogo con el ELN era su oportunidad para establecer la perspectiva europea a la solución del conflicto colombiano a través de un *Laboratorio de Paz*¹⁸. El proceso de paz desde su perspectiva integraría un diálogo con los actores armados con proyectos de saneamiento básico en la zona en que se llevaran a cabo las conversaciones y permitiría crear un mejor ambiente entre los negociadores y al interior de las poblaciones que acogerían los diálogos, y así se establecería un ambiente propicio para la paz en Colombia.

Tiempos de la política pública de cooperación y de la paz

Para comienzos del 2000 el gobierno colombiano en cabeza de la Agencia Colombia de Cooperación Internacional ACCI había iniciado las negociaciones con la Delegación de la Comisión Europea para la creación del *Country Strategy Paper*, que daría las pautas de la ayuda oficial al desarrollo que proporcionaría este organismo a Colombia durante el período 2002-2006.

Hay un cruce entre la diplomacia civil de la Corporación, la diplomacia del gobierno nacional en cabeza de la ACCI y un decidido deseo de la comunidad europea por apoyar un proceso de paz de una manera integral¹⁹; el Laboratorio sólo aparece dentro de las agendas institucionales hasta la segunda mitad del año 2000, es decir, hasta esa fecha, las labores ejecutadas por la Corporación buscaron el posicionamiento del Programa y de los diálogos de paz dentro de los posibles temas a tratar para que, en el momento de la formulación de la política pública, fuera tenida en cuenta la propuesta

¹⁶ La intensidad de la ocupación de territorios en el Magdalena Medio paramilitar se inicia en el año 2000, especialmente en los cascos urbanos de la zona.

¹⁷ El embajador francés era Daniel Parfait, el embajador español era Yago Pico y el embajador sueco era Olof Skoog

¹⁸ Concepto inventado por el entonces Embajador de Francia en Colombia Daniel Parfait.

¹⁹ Diálogos, Saneamiento Básico y Ayuda Humanitaria.

del Magdalena Medio. En esta perspectiva, la ayuda más importante de la Comisión Europea se va orientar hacia el Magdalena Medio, no por un común acuerdo entre los actores participantes, sino por la confluencia de sus intereses en un período de tiempo determinado, la segunda mitad del año 2000.

Mesas de Donantes último espaldarazo a la CDPMM

Las Mesas de Donantes²⁰ no fueron una herramienta propia de la diplomacia colombiana, pero fueron empleadas como parte de su estrategia.²¹ El gobierno colombiano pretendía a través de estas rondas dos objetivos: primero, hacer un contrapeso al lobby realizado por las ONG's en contra del Plan Colombia. En consecuencia, el estado buscó crear un consenso al interior de la comunidad internacional sobre los beneficios que tenía el Plan y mostrar que esa política que se deseaba implementar en Colombia no sólo se limitaba a la ayuda norteamericana, sino que además incluía otros elementos, como los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Vías para la Paz, etc. En oposición a la acción que tales ONG's estaban intentando en las diferentes conferencias internacionales de mostrar los posibles efectos negativos que tendría la asistencia de los Estados Unidos para el proceso de pacificación colombiana. A la par generar un consenso al interior de la comunidad internacional de rechazo frente a esa ayuda y constituir un nuevo tipo de cooperación que desde la perspectiva de estas organizaciones consideraban la más benéfica para Colombia.

Segundo, presentar un portafolio de proyectos que deseaba implementar a través del Plan Colombia en sus diferentes líneas de acción. Para realizar este objetivo el gobierno solicitó en 1999 a varias organizaciones presentar fichas de proyectos sin requisitos de viabilidad ni de sostenibilidad; uno de estos programas se llevaría a cabo en el Magdalena Medio a través de la CDPMM, no obstante esta ficha no corresponde a lo que llegaría ser el Laboratorio de Paz.

Antes de la primera reunión de apoyo al proceso de paz en Colombia²² en Madrid, se lleva a cabo la ronda preparatoria de Londres el 19 de junio del año 2000, en ella el gobierno presentó el Plan Colombia para aliviar las preocupaciones de los diferentes sectores de la comunidad internacional acerca de la implementación del mismo. En esta conferencia sucede un hecho muy importante que va a marcar el inicio de la formulación de la política pública de los Laboratorios de Paz, en palabras del padre De Roux:

“...a nosotros no nos invitan, el gobierno no nos invitó entonces yo envié una carta a Londres explicando por qué el proceso del Magdalena Medio no es Plan Colombia, y por qué nosotros no estamos de acuerdo. Eso generó un escenario muy complicado, Pastrana dijo en Londres que para él el mejor ejemplo de lo que era Plan Colombia era el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Lukan de Cafot pidió la palabra y dijo: “le voy a leer lo que piensa el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio”, y leyó la carta mía en público...”²³

Este hecho trajo dos consecuencias sobre la CDPMM: primero, la organización se empezó a perfilar como una entidad a la que se podría llegar a apoyar para construir la paz en Colombia, lo cual se acentuaría a medida que transcurría el tiempo. Segundo, el gobierno de Pastrana decide no invitar a Madrid a la Corporación por lo acontecido en Londres, a pesar de esto el estado japonés la invita y Francisco de Roux presenta lo que ha sido el PDPMM²⁴.

²⁰ La Mesa de Donantes de Madrid se realiza el 7 de Julio del 2000, para el mismo año el 24 de octubre se efectúa la Mesa de Donantes de Bogotá, y por último se lleva a cabo una tercera en Bruselas el 30 de abril del 2001.

²¹ Entrevista con Ricardo Melo, Subdirector de Nuevas Fuentes de Cooperación de la Agencia Presidencial de la Acción Social y la Cooperación Internacional, 28 de Septiembre de 2005, Bogotá.

²² Nombre que van adquirir las Mesas de Donantes para diferenciarse de cualquier ayuda por parte de los países participantes del Plan Colombia financiado por Estados Unidos

²³ Entrevista con Francisco de Roux, Director de la CDPMM, 10 de diciembre de 2005, Barrancabermeja.

²⁴ Entrevista con Myriam Villegas, Responsable de Gestión de la CDPMM, 8 de Noviembre de 2005, Bogotá.

Es preciso mencionar que para la época Europa deseaba apoyar los esfuerzos que estaba realizando Colombia para conseguir la paz, empero, no quería ser relacionada con la ayuda norteamericana, entonces la CDPMM se perfilaba como una de las mejores opciones para apoyar, no sólo por el lobby que venía realizando desde años anteriores, sino además por tres situaciones importantes: la primera, no estar de acuerdo con una política estatal la cual no había adquirido una legitimidad internacional, elemento que sí poseía la CDPMM; la segunda, mientras los programas del gobierno nacional no tenían ningún elemento que les presentara su sostenibilidad en el tiempo, el PDPMM llevaba varios años trabajando, y a su vez, tenía un aval internacional del Banco Mundial y de algunas agencias cooperación y ONG's europeas, y la tercera, se llevaría a cabo un proceso de diálogo con la segunda mayor guerrilla del país, lo cual hacía bastante atractiva la iniciativa del Magdalena Medio.

Comisión Europea y CDPMM creadoras de una política de paz

El 30 de Abril de 2001 se realiza la tercera reunión del grupo de apoyo al proceso de paz en Colombia²⁵ en Bruselas; en ella la Comisión Europea anuncia a través del comisionado de relaciones exteriores, Chris Patten, que la contribución que va hacer este organismo a la paz será de 140 millones de euros, de la cual, la ayuda programable es 105 millones²⁶. Al realizar este anuncio Patten confirma la creación de los Laboratorios de Paz, es decir no sólo se planea la realización de esta estrategia en el Magdalena Medio, sino que se transforma en una política *supranacional* de cooperación que tendría varios lugares para ejecutarse, por ésto es que en los años siguientes se lanzan los Laboratorios de Paz II y III. Al dar esta noticia el Comisionado establece como objetivo de éstos apoyar la implementación de acuerdos de paz, incluyendo a las instituciones locales, a los actores civiles promotores de la paz y proyectos de desarrollo económico y social²⁷.

De este modo se confirma que la negociación para la creación del *Strategy Paper 2002-2006* había finalizado, y sólo faltaba establecer los elementos que caracterizaban cada proyecto que integraba la política de cooperación de la Comisión Europea para Colombia.

Al finalizar la Mesa de Donantes de Bruselas se da inicio a otro proceso, el de la formulación de la política. Ésta va afectar a la población colombiana no recae en manos del estado colombiano, recae en el liderazgo de una organización de la sociedad civil y un organismo intergubernamental, esto se debe a dos motivos: primero, las instituciones que representaban al estado colombiano no poseían la capacidad técnica ni el conocimiento del proceso que se estaba ejecutando en el Magdalena Medio para llevar a cabo la negociación, y segundo, para ese momento el gobierno estaba más preocupado en que la ayuda europea hiciera parte del Plan Colombia²⁸.

Lo anterior va a tener efecto sobre el tipo de participación internacional en la solución del conflicto colombiano, en la cual las personas que orientarán la política no serán representantes del estado; el proceso será liderado por otros actores, evidenciando la falta de capacidad del estado en el manejo de su política exterior y de la política de desarrollo regional alrededor del conflicto, limitándose a una labor de acompañamiento a estas iniciativas.

Ahora bien, un Laboratorio de Paz es:

“el conjunto de procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional que, a nivel local y regional, busca 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”²⁹.

²⁵ Nombre que adquieren las Mesas de Donantes.

²⁶ 34.8 millones son para el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio.

²⁷ Commissioner Patten announces strong EU support for Colombian peace process, en http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/3msg/ip_01_625.htm. Texto Original: “...to support the implementation of peace agreements, notably by fostering local institutions, civil actors promoting peace, economic and social development projects”.

²⁸ Entrevista con Mauricio Katz, Ex Director del PDPMM, 7 de Octubre de 2005, Bogotá.

²⁹ Convenio de Financiación Específica entre la Comunidad Europea y la República de Colombia, Disposiciones Técnico Administrativas Anexo 2, Convenio Núm. COL/B/-3100/2001/0094.

La propuesta que se presenta entonces es un apoyo por parte de la Unión Europea a los procesos que venían en marcha en la población colombiana, respaldo importante para crear condiciones que aseguren la paz. Éste es un paso previo que tiene la intención de impulsar en la población la presión a los actores en conflicto para demostrarles que no es necesaria la confrontación armada.

Se comienza a dar un viraje a lo que hasta ahora había sido el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio; mientras éste intentaba impulsar un empoderamiento de las comunidades como motor del cambio, el Laboratorio les enseña que esos tipos de acciones son necesarias pero insuficientes si no establecen vínculos con las autoridades locales. Se puede inferir de esta posición que para el Laboratorio la participación ciudadana tiene el propósito de fortalecer los lazos entre las comunidades y el estado porque es la mejor forma para que el gobierno local vea de una manera más clara el interés general.

Para realizar esta tarea se proponen cuatro componentes que tendría este programa:

1. **Cultura de Paz y Derechos Integrales:** por medio de éste se busca que la sociedad civil se organice y se transforme en un sujeto capaz de ejercer una fuerte presión para el respeto de los derechos humanos, el funcionamiento de las instituciones públicas y el avance del proceso de paz.
2. **Actividades Productivas:** esta línea tiene como propósito, por un lado, establecer la seguridad alimentaria en la región, y por otro, crear alternativas productivas rentables para los pobladores del Magdalena Medio.
3. **Infraestructuras:** este componente pretende establecer algunos servicios básicos en materia de educación, sanidad, agua y medio ambiente
4. **Fortalecimiento Institucional:** por medio de éste se desea instaurar la capacidad de las instituciones públicas y privadas de llevar a cabo políticas de ordenamiento territorial y de prestar servicios colectivos.

El proyecto es aprobado por el Comité PVD-ALA³⁰, el cual está integrado por un representante de cada país miembro de la Unión; un hecho bastante interesante es que el Programa es aprobado por unanimidad al interior de este comité, mostrando la confianza y el compromiso que poseen los países europeos en que éste será el camino más adecuado para la pacificación de Colombia.

[101]

EVALUACIÓN PRELIMINAR DEL LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO (PRIMERA FASE)

El proyecto ha contribuido a establecer las condiciones necesarias para impulsar un proceso de paz en la región por medio de la construcción de un sujeto social capaz de liderar su propio progreso constituyendo alianzas con diferentes sectores de la sociedad. Sin embargo la eficacia de la iniciativa frente al proceso de paz y desarrollo ha sido limitada debido a que la participación de la Unión Europea se concentró en la revisión econométrica de los objetivos del proyecto y de los manuales de la cooperación más no en la comprensión de las dinámicas regionales; y a que el rol del estado y la baja cobertura de la iniciativa no aseguran su sostenibilidad a largo plazo.

Construcción de Tejido Social

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 productivos³¹ 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

³⁰ Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia

³¹ 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.

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 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. A pesar que se presenten este tipo de choques hay que rescatar el hecho que aunque el programa ha sacrificado sus niveles de ejecución por los procedimientos, los cuales han forzado a las comunidades a insertarse dentro del estado de derecho, es decir ha vuelto a estas personas sujetos de derechos y deberes, eliminando de esta manera la exclusión de la cual habían sido objeto por parte del Estado³².

Del mismo modo las acciones desempeñadas por el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio han estado encaminadas a la construcción de ciudadanos de la región, por ello su accionar ha buscado influir sobre las capacidades para la paz de los pobladores³³. Por ello el Laboratorio ha buscado establecer escenarios de intercambio comunicacional, cultural, económico, educativo, medioambiental y político, en el que se permita el acceso democrático de todos los actores y habitantes, y que al mismo tiempo constituyan en cada uno de ellos la conciencia para trabajar en la salida del conflicto, por ello se hace necesario que los habitantes, el estado y las organizaciones sociales comprendan que hacen parte de un mismo territorio, y que de acuerdo con la apropiación que realicen de éste, consoliden el proyecto de comunidad y de paz que requiere el Magdalena Medio.

SOSTENIBILIDAD EN DUDA

Rol del Estado Colombiano

El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio se lanza el 25 de Febrero de 2002. Desde ese momento el programa ha enfrentado el cambio de la concepción del gobierno sobre la situación en Colombia, la cual partía desde una idea de conflicto armado hasta una guerra contra el terrorismo. Esta transformación hace que el proceso de paz como está planteado dentro del proyecto 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 hechos: El primero, el rechazo por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de los Laboratorios, 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 confrontación³⁴.

Esta 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 quienes son los únicos encargados de realizarlas, y finalmente, señala el papel de los Laboratorios de Paz.

³² Entrevista con Óscar Suárez, exfuncionario de la CDPMM de la Subdirección Ejecutiva, 8 de diciembre de 2005, Barrancabermeja.

³³ ANDERSON Mary B., *Do No Harm how aid can support peace- or war*, Lynne Rienner Publishers, London, 1999, pp. 24-31.

³⁴ 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.

Este conflicto provoca demoras en la aprobación del Plan Operativo Global-POG de la segunda etapa³⁵, 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 Bertolini³⁶ el impasse fue superado con diversas reuniones como la siguiente:

“...el comisionado estaba celoso, lo senté a hablar conmigo y le dije: esto es un Laboratorio de Paz, aprovéchelo, no lo vea como una amenaza, ¿Amenaza de qué? ¿Queremos hacer revolución? No, esto es como los colombianos se están enfrentando al conflicto, ese es el gran valor de estos programas, el gobierno colombiano ha entendido eso,..., la cosa se calmó a tal punto que el gobierno retiró estos lineamientos...”

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 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 Desarrollo³⁷. 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”³⁸. 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.

Baja Compresión de las Dinámicas Regionales

La presencia de la Unión Europea en la región se ha caracterizado por una dinámica que privilegia el cumplimiento de los estándares de sostenibilidad de los manuales de cooperación y olvida el seguimiento político que requiere un proyecto de desarrollo en medio de la guerra.

Los manuales son sistemas de control de la Comisión Europea que se enfrentan a un escenario con una baja institucionalidad que es adverso a los requerimientos del mismo, como consecuencia se pre-

³⁵ A principios del año 2005.

³⁶ Entrevista con Nicola Bertolini, Primer Secretario Consejero de Cooperación, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 9 de Enero de 2006, Bogotá.

³⁷ 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.

³⁸ Ídem.

sentan varias dificultades en el campo técnico, las cuales van a tener repercusiones en la ejecución del proyecto, y por ello en el cambio político que necesita la región. No obstante éste no es un fenómeno que se presenta no sólo en Colombia, David Dollar y Victoria Levin³⁹ 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, sino que están apoyando 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.

De la misma manera, 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. 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. Para que no se presente lo que narra Manuel Bayona:

“...no es fácil de entender por qué Europa, que está colocando recursos en esa zona para: proyectos productivos; para recuperación de cuerpos de agua; para el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y de los campesinos y para iniciativas de paz, tú no entiendes por qué no hay pronunciamientos de Europa, que también está colocando gran cantidad de recursos ahí, frente a cuál no debería ser la estrategia, eso en el plano más global. Uno no espera que haya el enfrentamiento entre Estados Unidos y Europa, pero en las cosas muy puntuales uno lo esperaría, por ejemplo frente a las siguientes cosas hubiese pronunciamientos de Europa: cómo es posible que proyectos financiados con recursos europeos que salen afectados por la política de fumigación no tengan el respaldo del pronunciamiento internacional de Europa, eso no se entiende, cómo es posible por ejemplo que los procesos de paz, que son varios y con consideraciones muy complicadas, que son financiados con recursos europeos en buena cantidad, que son procesos integrales que te financian fortalecimiento institucional de la mano de los proyectos productivos, de educación, de salud, realmente integrales, cuando asesinan a sus líderes o cuando los detienen arbitrariamente no existe el pronunciamiento de Europa, eso no se entiende,..., es como si la responsabilidad terminara en la entrega de los recursos, ahí hay un cuello de botella impresionante...”⁴⁰.

[104]

Cobertura Inequitativa

La metodología que empleaba⁴¹ la CDPMM con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio 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 ciudad⁴², 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

³⁹ DOLLAR David y Victoria Levin, *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002*, Banco Mundial, Washington, 6 de mayo de 2004.

⁴⁰ Entrevista con Manuel Bayona, Excoordinador del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, 26 de septiembre de 2005, Bogotá.

⁴¹ En la segunda Fase se empleó para crear el POG de esta etapa.

⁴² La Propuesta Municipal de Desarrollo y Paz.

conformada por algunos líderes de cada *Núcleo* más algunas organizaciones sociales y comunitarias, gremios y universidades⁴³.

Detrás de esta metodología se encuentra una idea de democracia deliberativa, en la que se busca procesos de apropiación comunitaria, en las que los ciudadanos deciden establecen cuales son sus problemas y de que manera deben solucionarse, convirtiendo a las personas en actores activos del proceso de desarrollo de su región.

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, esto permitió una amplia participación de diversos sectores y niveles de transparencia en la asignación de los fondos.

Antes de hacer una crítica de esta naturaleza es necesario señalar que la metodología del PDPMM tenía problemas. Primero, la estrategia de la CDPMM todavía no había logrado realizar un cubrimiento en todos los pueblos de la región. 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 zona⁴⁴.

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 capacidad que tenía la Corporación para evaluarlos⁴⁵, 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, esto 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 región⁴⁶. 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).

Lo anterior generó que los Comités no realizaran un 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 local⁴⁷. Esto provocó que el Laboratorio entrara en una parado-

⁴³ Como se puede ver no aparece los Gobiernos Locales ni Departamentales participando en este proceso.

⁴⁴ Entrevista con Mauricio Katz, exdubdirector del PDPMM, 11 de Noviembre de 2005, Bogotá.

⁴⁵ La CDPMM tenía la labor de seleccionar cuales de los proyectos presentados podían ser financiados por su viabilidad, sostenibilidad y pertinencia.

⁴⁶ RUDQVIST Anders 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.

⁴⁷ Esta situación se pretende cambiar 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.

ja, 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 Pública.

Como producto de la anterior situación el Laboratorio no realizó una atención equilibrada entre los municipios. Por un lado, no todos los municipios de la región están desarrollando proyectos de todas las líneas del cual está compuesto. Hay cinco de los trece municipios⁴⁸ (38,5%) que no están desarrollando ningún proyecto en Cultura de Paz y Derechos Integrales, al mismo tiempo hay tres⁴⁹ de los trece pueblos (23%) que no están implementando proyectos en el área de Fortalecimiento Institucional.

Por otro lado, el equilibrio debe estar pensado en términos de una atención prioritaria de las zonas más deprimidas y más afectadas por la violencia de la región. Sin embargo el LPMM no logró encontrarlo.

Al construir una escala de 1 a 5 compuesto del índice de necesidades insatisfechas, de la tasa de homicidios y del nivel de desplazamiento de salida y de llegada de los municipios que atiende el programa se puede establecer un grado de selectividad teórica, en el cual se presenta la manera que debería ser atendido cada pueblo de la región. De la misma manera al hacer una escala de 0 a 5⁵⁰ compuesto a la cantidad de dinero que aportó el programa a cada municipio por línea de intervención se puede establecer un grado de selectividad real en el que se presenta la manera en que fue atendido cada zona. Al realizar la resta de estos dos grados de selectividad se obtiene un índice de prioridad en el que se puede determinar la manera que está siendo atendido cada municipio. Al observar los resultados, hay seis de los trece municipios (46%) que no están siendo atendidos de una manera adecuada, y cinco de los trece municipios (38,5 %) están siendo sobre-atendidos (Ver Tabla 1).

Tabla 1.
Prioridad Municipal en el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio

| | Promedio de Grado de Selectividad Teórico | Promedio de Grado de Selectividad Real Dinero Invertido | Relación entre grado de selectividad real y Teórica (Dinero Invertido) |
|-------------------------|---|---|--|
| Arenal | 2.25 | 1.75 | -0.5 |
| Morales | 3 | 2.75 | -0.25 |
| Regidor | 2 | 1.75 | -0.25 |
| Río Viejo | 2.25 | 2.5 | 0.25 |
| Cantagallo | 2.25 | 2 | -0.25 |
| San Pablo | 4.75 | 2.25 | -2.5 |
| Santa Rosa | 3.25 | 3.25 | 0 |
| Simití | 2.5 | 3.75 | 1.25 |
| Barrancabermeja | 3.75 | 5 | 1.25 |
| Puerto Parra | 1.75 | 1 | -0.75 |
| Puerto Wilches | 1.75 | 2.25 | 0.5 |
| San Vicente del Chucurí | 1.25 | 3.75 | 2.5 |
| Yondó | 2.75 | 3.25 | 0.5 |

CONCLUSIÓN

Las relaciones internacionales de Colombia en los últimos años han girado alrededor del conflicto armado colombiano, presentándose como necesidad la participación de la comunidad internacional

⁴⁸ Puerto Parra, Puerto Wilches, Río Viejo, Regidor, San Pablo.

⁴⁹ Arenal, Río Viejo y Regidor.

⁵⁰ La escala inicia desde cero en la medida en que hay municipios que no son atendidos en la Línea de Cultura de Paz y Derechos Integrales y Fortalecimiento Institucional.

en el proceso de paz que requiere el país con urgencia. El gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) tuvo como propósito principal promover un proceso de paz en Colombia, para ello impulsa una negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, y al mismo tiempo, presenta una estrategia de acompañamiento a las negociaciones para solucionar la pobreza, la crisis económica, la debilidad institucional del estado y el narcotráfico, el Plan Colombia.

El gobierno realizó un esfuerzo para orientar la preocupación y el interés de la comunidad internacional sobre la situación colombiana; se trataba de motivar su participación, que constaría, por un lado de un apoyo político a los diálogos con los insurgentes para asegurar el compromiso de estos últimos, y por otro inversión económica para hacer sustentable el Plan Colombia, el cual estaría financiado tanto por la cooperación internacional como por recursos del presupuesto nacional.

Se presenta un proceso de visibilización de la guerra colombiana, el cual contó con una serie de visitas al exterior por parte de los diferentes miembros del gabinete del gobierno, presentando la negociación de paz que se estaba llevando a cabo y el Plan Colombia. Sin embargo, la legitimidad de la propuesta del estado tuvo que enfrentar una serie de contratiempos ocasionada por la diplomacia civil realizada por las organizaciones no gubernamentales colombianas e internacionales, quienes rechazaban el tipo de apoyo que estaba brindando el gobierno norteamericano, el cual se focalizaba en el fortalecimiento militar y las fumigaciones para luchar contra el narcotráfico en el sur del país. Para las organizaciones de la sociedad civil este enfoque empeoraría las condiciones de la población colombiana y pondrían en peligro las negociaciones con las FARC.

Después de varias reuniones se llevan a cabo rondas internacionales⁵¹ organizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo BID en las que se discute la mejor forma de ayudar a Colombia. En las mesas de donantes el estado colombiano presenta los diferentes proyectos que componen el Plan Colombia para que de este modo los países europeos, americanos y asiáticos así como las organizaciones intergubernamentales se comprometan política y económicamente para apoyar el proceso de paz que se estaba llevando a cabo.

En este contexto, los embajadores de los diferentes países se transformaron en unos actores muy importantes en el proceso de toma de decisiones, debido que a partir de la visión que sus países tenían de la situación colombiana propusieron a sus agencias de cooperación lo que consideraran como la mejor forma de atender las necesidades colombianas alrededor del tema de la paz; debido a ello, gran parte de la estrategia de las organizaciones de la sociedad civil frente al conflicto armado consistió en presentar su trabajo ante los representantes de los estados, intentando modificar su perspectiva sobre la situación en Colombia.

Las organizaciones no gubernamentales tenían una serie de relaciones con otras instituciones similares en Europa y Estados Unidos, quienes realizaron una tarea de presentación y de construcción de consenso en los estados para modificar el proceso de toma de decisión. Es por ello que, después de una larga discusión en Europa sobre la mejor forma de apoyar a Colombia, se definió lo que sería el proceso de paz y el tipo de ayuda que irían a proporcionar.

Para Europa, el proceso de paz ha sido una política que impulsa los diálogos con los actores armados, acompañado de programas de desarrollo regional y de atención humanitaria. Su posición se aleja de esta manera del Plan Colombia y conforma un plan propio de apoyo al proceso de paz. Por ello la intervención que realizó la Comisión Europea a través del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio encontró su principal incentivo en la posibilidad de un proceso de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional ELN en esa zona del país.

Como se puede observar existió una ventana de oportunidad para que las demandas colombianas fueran escuchadas. En este caso, la ventana fue abierta por la búsqueda de una apertura del sistema

⁵¹ La Mesa de Madrid se realizó el 7 de julio de 2000, la Mesa de Bogotá se llevó a cabo el 24 de octubre de 2000 y la Mesa de Bruselas se hizo el 31 de abril de 2001.

político. Sin embargo, esta apertura no sólo fue aprovechada por sus protagonistas, sino además por aquellos actores que giraban alrededor de la situación.

La Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio CDPMM, ente que venía ejecutando para ese momento el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se beneficia de este contexto. No obstante, cada persona que emplea la apertura y el interés de la comunidad internacional por participar en la solución del conflicto posee unas características especiales que la acompañan para hacer eficaz sus solicitudes.

El discurso de la corporación poseía dos elementos que la hicieron atractiva al mercado de la cooperación internacional: primero, la CDPMM se presentó buscando apoyo político y un menor énfasis en la financiación por parte de las agencias de ayuda internacional, puntualizando así que la importancia del proceso de cambio que ellos lideraban no radicaba en los recursos que se empleaban sino en la búsqueda de la sostenibilidad y la viabilidad de la transformación del cambio que estaban realizando.

Segundo, la Corporación intentó mover las fibras sensibles de los individuos que manejaban la cooperación internacional, buscando con ello una proyección de los dirigentes en el proceso de cambio que se estaba llevando a cabo, es decir se pretendió presentarles la posibilidad de dignificar a los estados y a las ONG's por medio de su posible intervención. Este elemento trajo consigo un efecto adicional: la participación de los estados y de las organizaciones no gubernamentales generó la discusión entre las diferentes agencias de cooperación, lo cual propició el interés de intervenir en aquellos que no estaban involucrados en el proceso.

La CDPMM empleó las Mesas de Donantes para buscar financiación, presentándose como una organización en contra del Plan Colombia, con ello se despertó el interés de la Comisión Europea, lo que propició finalmente a la formulación de los Laboratorios de Paz como la estrategia más importante que poseía este organismo intergubernamental en Colombia.

[108]

Se pueden mencionar tres elementos que caracterizaron la creación del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio: primero, la construcción de una propuesta de paz y desarrollo que quedaba en manos de una organización de la sociedad civil (CDPMM) y de una organización internacional (Comisión Europea), demostrando la falta de liderazgo del estado colombiano en el manejo de la política exterior de cooperación internacional y de la política de desarrollo regional. Segundo, la Comisión apoyó procesos de paz y de participación ciudadana colombiana que venían en marcha, creados y liderados por los colombianos. Y por último, la existencia de un consenso alrededor del significado de un proceso de paz entre los actores que intervinieron en la política.

La implementación del Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio ha tenido una serie de dificultades. Se han presentado unos desequilibrios entre aspectos técnico-administrativos y políticos. La corporación y la población de la región no estaban preparadas para cumplir con la reglamentación que exige la Comisión Europea, sin embargo es una organización que tiene un gran conocimiento de los procesos de la región, lo cual le ha permitido liderar diferentes consensos en las comunidades. Así mismo la participación europea se ha concentrado en la vigilancia de los temas técnicos y en la visibilidad de su inversión a nivel regional, sin embargo no ha tenido un contacto con la región que permita un nivel de comprensión de sus dinámicas y abra la oportunidad para ejercer una mayor influencia política.

Las acciones desempeñadas por el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio han estado encaminadas a la construcción de ciudadanos de la región, por ello su accionar ha buscado influir sobre las capacidades para la paz de los pobladores⁵².

Por lo anterior, el Laboratorio ha buscado establecer escenarios de intercambio comunicacional, cultural, económico, educativo, medioambiental y político, en el que se permita el acceso democrático

⁵² ANDERSON Mary B., *Do No Harm how aid can support peace- or war*, Lynne Rienner Publishers, London, 1999, pp.. 24-31.

de todos los actores y habitantes, y que al mismo tiempo constituyan en cada uno de ellos la conciencia para trabajar en la salida del conflicto, por ello se hace necesario que los habitantes, el estado y las organizaciones sociales comprendan que hacen parte de un mismo territorio, y que de acuerdo con la apropiación que realicen de éste, consoliden el proyecto de comunidad y de paz que requiere el Magdalena Medio.

Visto este panorama del Laboratorio de Paz y de su gestión se puede afirmar que la dinámica que se ha impulsado a través del aporte de la Comisión Europea se enfrenta hoy al problema de la sostenibilidad, debido que es necesario ampliar el cubrimiento de la estrategia a todos los pobladores de la región, pero no a partir de los recursos de la cooperación internacional, sino a través de los recursos públicos estatales.

El liderazgo de un proceso de paz y desarrollo por parte de las entidades locales y nacionales, en el cual no existen diálogos de paz con las organizaciones alzadas en armas, es el mayor obstáculo para lograr que la dinámica que se ha lanzado en el Magdalena Medio se sostenga en el largo plazo.

Es necesario recordar que no fue ni el gobierno nacional ni municipal quienes gestaron la iniciativa, sino que fue el esfuerzo de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio que aprovechó un espacio y un tiempo determinado para que la Comisión Europea escuchara su propuesta y formularan conjuntamente el programa Laboratorios de Paz-LP. Así, la creación de una política pública de paz en el ámbito regional quedó en manos de una organización de la sociedad civil colombiana y una entidad intergubernamental europea, lo cual en el largo plazo generará una serie de choques debido a que la concepción bajo la cual fue creado el programa, no necesariamente estará en concordancia con la concepción de un proceso de paz que posea el gobierno de turno.

Hoy podría ser difícil la consolidación de un proceso de paz y desarrollo porque la actual política estatal alrededor de las iniciativas regionales de paz no permite una ampliación de la población beneficiaria; ello debido a que se concentra en la atención de las víctimas directas de la violencia provocada por la confrontación armada más no en el impulso de las iniciativas que logran consolidar acuerdos en los diferentes sectores de la población.

En este sentido, lo que se pone en duda es la forma en que el presidente de turno decide emplear los programas de desarrollo y paz de acuerdo con su plan de desarrollo, obstruyendo la continuidad del proceso que se ha impulsado en estos años. Para mejorar su cubrimiento el programa debe ser amoldado a las necesidades que se van presentando en la región sin destruir la esencia bajo la cual fue construido, pero no debe ser reformulado y reestructurado eliminando la naturaleza del mismo para darle otro propósito.

La apropiación de la política de paz y desarrollo por parte del estado se enfrenta a una segunda barrera. La experiencia en la construcción de sujeto social no ha estado a cargo de ninguna institución del orden nacional ni local, ha estado a cargo de una organización de la sociedad civil que ha establecido lazos con diferentes esferas del gobierno nacional que la han apoyado para realizar su misión; esto no le brinda ninguna seguridad a la sostenibilidad del proceso que se viene dando en el Magdalena Medio. Por eso es necesario establecer un espacio de discusión en el ámbito regional, nacional e internacional acerca del futuro del programa después de finalizada la labor de la Comisión Europea y la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en donde la Unión Europea comprenda que la importancia de su presencia en el Magdalena Medio no depende de los niveles de financiación que esta entidad proporcione, sino de su participación política como observador y consultor en la resolución de los conflictos existentes en la región.

La participación de las diferentes esferas del gobierno no debe interpretarse desde una perspectiva asistencialista. En vez de ello, al Laboratorio le conviene enfocarse en la búsqueda de un ciudadano autónomo y participativo para crear las condiciones de una paz duradera después de finalizado el conflicto armado en Colombia.

Es necesario que los diferentes organismos de la política nacional comprendan que el impulso de un proceso de paz no depende de la existencia de unos diálogos con los actores armados. La guerra es

un breve período de la historia de las poblaciones, porque la vida de los habitantes no sólo se limita a la dinámica de la confrontación armada; los municipios y sus necesidades seguirán existiendo después de la firma de los pactos de paz. Por ello se requiere un compromiso mayor por parte del estado en la búsqueda de ampliar la cobertura del Laboratorio de Paz, en donde la construcción del sujeto social se transforme en la piedra angular del sostenimiento del posconflicto colombiano.

Finalmente y en relación con la experiencia adquirida a través de la investigación se encuentra que conocer el mundo de la cooperación internacional en Colombia fue un proceso bastante interesante y enriquecedor. Me dio nuevos criterios para observar y evaluar las relaciones internacionales colombianas. Sin embargo, durante la investigación se presentaron dos inconvenientes. Primero, las personas que trabajaron en la Comisión Europea durante el proceso de negociación, los empleados de las agencias de cooperación europeas entre los años 2000 y 2001, como el asesor europeo de la primera fase del laboratorio no pudieron ser entrevistados; ello debido a que ya habían partido de Colombia en el momento en que se realizó la recolección de información. Por este motivo no se tuvo la visión directa de los funcionarios europeos que laboraban para ese momento. Segundo, la mayoría de la información documental que abordaba los efectos que había traído el laboratorio provenían de las agencias que administran el laboratorio, por ello fue difícil establecer una valoración objetiva de las debilidades y fortalezas del proyecto en la región.

[110]