

Iniciativas cívicas

Experiencia regional de paz

El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

Mauricio Katz García

Mauricio Katz es sociólogo con estudios de post-grado en Ciencia Política. Trabajó en el PDPMM entre 1996 y el 2002 del cual fue subdirector durante tres años. Trabaja con organismos internacionales de cooperación y movimientos sociales en la formulación y puesta en marcha de programas de desarrollo regional con participación ciudadana.

Enfrentado el escepticismo y el desencanto que a menudo genera para los colombianos los discursos de paz, desde 1995 se viene desarrollando en una región de Colombia un proceso que intenta transformar el conflicto armado en oportunidad para el desarrollo humano sostenible y la convivencia pacífica.

Este proceso denominado Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), tiene como fundamento el considerar la paz como producto de dos esfuerzos interrelacionados: una dinámica de desarrollo socioeconómico regional que involucre e impacte positivamente la vida de los pobladores más pobres, y un proceso que reconstruye y recupera los bienes colectivos, comenzando por acceso al Estado como institución, a la educación, la salud, el medio ambiente y el patrimonio cultural.

Desde la resolución 41/128/1986 de la Asamblea de Naciones Unidas, se reconocía ya que la persona humana es el eje central del desarrollo y por tanto toda política o proyecto de desarrollo debe contar con la participación de la persona, no solamente como simple beneficiario sino como sujeto protagonista. Así, el desarrollo es definido como un proceso económico, social, político y cultural que busca el bienestar de la población con base en la participación libre de los individuos de una comunidad, el respeto al medio ambiente y la equidad entre los géneros. El PDPMM toma estos elementos e intenta a ponerlos creativamente en práctica en un territorio martirizado por décadas de guerra y olvido estatal.

La región del Magdalena Medio

El Magdalena Medio es un espacio de 30 mil kilómetros cuadrados, situado en el nororiente de Colombia, y atravesado de sur a norte por el río Magdalena en una distancia de 300 kilómetros. El área de cobertura del PDPMM está conformada por una población de 850.000 y 29 municipios predominantemente rurales a excepción de los 2 epicentros urbanos de la región, Barrancabermeja y Aguachica. Estos municipios a pesar de conformar una región geográfica, dependen política y administrativamente de 4 departamentos diferentes (Santander, Bolívar, Cesar y Antioquia).

La región tiene una importancia geoestratégica nacional por su localización y por sus recursos naturales y humanos. Es el punto de confluencia entre el interior del



país (la parte más poblada y donde se concentra la industria y el comercio) y la costa atlántica punto vital para las exportaciones, y entre la región pacífica y Venezuela (segundo socio comercial de Colombia). A la vez, en Barrancabermeja, la ciudad más importante, se encuentra la principal refinería petroquímica del país.

Desde el siglo XIX en el Magdalena Medio se estableció una economía de enclave explotando los productos exportados al mercado mundial como materias primas (quina, tabaco, y maderas). Esta tendencia se profundizó a lo largo del siglo XX con el petróleo y con productos agrícolas como la palma de aceite, la soya y el algodón. Consecuencia de este modelo económico es una región rica que contribuye de manera importante al PIB nacional, pero que tiene en casos como el municipio de Río Viejo (sur de Bolívar) el 90% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

La concentración de la propiedad de la tierra es otra de las dimensiones de la pobreza y la lucha por su posesión una de las causas de los conflictos sociales de la región.

Este fenómeno se ha incrementado dramáticamente desde 1980 por la acción del narcotráfico y del paramilitarismo.

Esta región es un territorio de colonización interna, donde la ocupación poblacional no ha sido acompañada de una sólida presencia estatal que cumpla funciones de equilibrio territorial, de cohesión y de regulación social.

A lo largo de la historia, en la región se han asentado y fortalecido grupos armados. Entre 1960 y 1998 imperaron tanto el Ejército de Liberación Nacional (ELN), como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Después de 1998, haciendo uso de la violencia y el terror indiscriminado, el grupo paramilitar Bloque Central Bolívar, provocó el repliegue de los grupos guerrilleros hacia las zonas montañosas y domina hoy entre otras las 29 cabeceras municipales del área cubierta por el PDPMM.

La consolidación de la dominación paramilitar en la región se realizó a un alto costo social. Las tasas de homicidios entre 1999 y 2002 fueron superiores a 250 muertos por cada 100.000 habitantes, por lo menos más de 40.000

mil personas fueron desplazadas y todo el tejido social y organizativo de la región fue afectado por las amenazas, los asesinatos selectivos de dirigentes y la asimilación de cualquier reivindicación social con la guerrilla.

La situación de pobreza y violencia se ha alimentado en los últimos cinco años por la expansión de los cultivos de coca que para el año 2001 se estimaban en 15.000 hectáreas y que se constituyen en una fuente de ingresos para el campesino pobre y un medio de financiación de la guerra.

El PDPMM: una propuesta de desarrollo y convivencia regional

El PDPMM surge en 1995 con la esperanza de construir una alternativa a la situación de violencia y pobreza extrema de la región. Surgió de la convergencia de intereses entre la empresa estatal de petróleos (Ecopetrol) y su sindicato, la Unión Sindical Obrera (USO), alrededor de temas como la defensa de los derechos humanos y el uso adecuado de las rentas estatales del petróleo; la existencia de un fuerte y activo movimiento social y la presencia de la Iglesia católica local como actor con credibilidad y capacidad operativa. Además, de un respaldo del gobierno central que se ha mantenido.

El PDPMM se define como un esfuerzo por construir en medio del conflicto un modelo de desarrollo, con la participación activa de hombres y mujeres, en un proceso de creación y acumulación de capacidades sociales e infraestructuras físicas y de comunicaciones. Es un programa comprometido simultáneamente en situaciones de urgencia y en procesos de rehabilitación, reconciliación y desarrollo.

El trabajo del PDPMM se desarrolla a través de proyectos de desarrollo económico y social que responden a las necesidades y aspiraciones de los habitantes y la promoción de la concertación, de una parte entre los mismos habitantes, y de otra de estos con las autoridades estatales de los niveles local, regional y nacional.

Los proyectos cubren áreas como el desarrollo rural (ejemplo: instalación o ampliación de cultivos, mejoramiento de la productividad), desarrollo de la producción urbana, comercialización de productos agrícolas o manufactureros, vivienda, educación, dotación de servicios públicos básicos, pesca, medio ambiente y desarrollo institucional. Cerca de 300 iniciativas son financiadas hasta ahora, incluyendo: la instalación de 5.000 hectáreas de palma africana; la renovación y el mejora-

miento de la producción de 8.000 hectáreas de cacao; la construcción de acueductos veredales; la construcción o mejoramiento de más de 30 escuelas rurales; la creación, capacitación y consolidación de los Consejos Municipales de Planeación.

La vida primero: principios y método de acción colectiva en el PDPMM

Desde las primeras reuniones con los pobladores del Magdalena Medio fue evidente la necesidad de enfrentar el ambiente de polarización y estigmatización existente entre los diversos sectores sociales, políticos y económicos que impedían cualquier acuerdo. Entonces se acudió a la formulación colectiva de algunos principios que tenían como características el ser simples, fácilmente comprensibles y compartidos por todos los habitantes de la región

Una región para la vida

Las diferentes formas de conflicto y exclusión que han afectado la región del Magdalena Medio, han dejado heridas profundas que dificultan proyectos comunes. Para lograr que esta región se articule y se integre, se requiere del concurso de todos los actores sociales y políticos. Para el PDPMM el desarrollo es con todos o no hay desarrollo, lo cual implica poner en marcha una convocatoria amplia, a la cual inicialmente responderán algunos actores y luego progresivamente continuará interesando e integrando un número más amplio, teniendo siempre el cuidado de no cerrar la puerta y no excluir ni descalificar actor alguno. El objetivo es construir un proyecto colectivo de región que se reconozca parte integrante de la nacionalidad colombiana.

Para tal fin en cada municipio se creó un espacio participativo denominado *núcleo municipal*, integrado por las organizaciones sociales locales ya existentes, cuyas funciones son hoy la definición de la estrategia local de desarrollo, denominada *Propuesta Municipal de Desarrollo y Paz*, la asignación de los recursos y la ejecución de los proyectos. En cada municipio se inician procesos de planeación del desarrollo, de formación en la gestión de proyectos, de participación y concertación en la política local y de involucrarse en la realidad de los mercados local, regional y nacional.

La construcción de la paz y la transformación de los conflictos

El PDPMM considera que la paz se construye en un proceso paciente, en el cual además de las negociaciones con los actores armados se requiere la reconstrucción del país, tanto como proyecto colectivo de nación como la

recuperación y construcción de la infraestructura que garanticen un desarrollo sostenible.

La construcción de la paz es entendida, entonces, como un proceso que trasciende las negociaciones, el cese al fuego y la dejación de las armas y que exige transformar la dinámica violenta de los conflictos sociales, económicos y políticos a través de la búsqueda de que estos encuentren una vía de resolución pacífica partiendo del reconocimiento del otro y del diálogo.

La ampliación de las capacidades de los actores locales, como condición para transformar los conflictos, es una prioridad para el PDPMM. Se ha puesto en marcha una metodología que parte del estado en que se encuentran los pobladores y sobre esta base inicia el aprestamiento y la generación de capacidades de las organizaciones comunitarias para convertirlas en gestoras de su propio desarrollo.

La dimensión local: escenario de construcción ciudadana de la paz y el desarrollo

En los procesos de negociación política entre el Estado y los actores armados así como en la definición de las políticas públicas de desarrollo territorial y regional, los actores locales están ausentes. Para el gobierno nacional, la clase política, los grupos guerrilleros y los paramilitares las dimensiones micro de los conflictos no cuentan o se ocultan. Sin embargo en Colombia la comprensión del universo que se configura en una región como el Magdalena Medio, resulta fundamental para desarrollar una dinámica de convivencia y de desarrollo.

El PDPMM no es un actor protagónico en las negociaciones entre el Estado y los grupos armados, pero dedica todo su esfuerzo por promover el diálogo y el entendimiento entre los actores sociales y políticos en el nivel local y regional sin importar su ideología política, su adscripción partidista o su credo religioso. El PDPMM reconoce en la pluralidad, la diversidad y la tolerancia las condiciones para la construcción de la región y para el ejercicio de la actividad política, sin que el programa sea un movimiento político-electoral que suplante al Estado en sus funciones o se convierta en competencia a los partidos políticos para conquistar los gobiernos locales.

El proyecto un medio y no un fin

un medio para romper el fenómeno de exclusión de los más pobres de los procesos de desarrollo. El PDPMM impulsó la formulación de proyectos con participación, lo cual permite avanzar progresivamente de manera que las organizaciones comunitarias obtienen resultados con-

cretos, medibles en el corto plazo, y pueden a continuación fijarse objetivos más ambiciosos y así sucesivamente. El punto de partida son las ideas de los pobladores para resolver sus problemas, las cuales se convierten en *Iniciativa* y con el apoyo técnico, financiero y administrativo del PDPMM, en un lapso determinado de tiempo y de acuerdo a las características de la organización y sus problemas, se llega a la formulación de un proyecto con el cual acceden más fácilmente a recursos. La metodología toma a los grupos de pobladores participantes en el estado de desarrollo en que se encuentran, y busca a través del camino que va de la iniciativa al proyecto, incrementar la capacidad del grupo y prepararlo como sujeto del desarrollo.

Las autoridades locales, los partidos políticos y los actores armados se muestran desconfiados y celosos de la dinámica que genera el PDPMM, porque rompe con la cultura política vigente, con el modelo clientelista de asignación de recursos públicos. Esto significa para el Programa enfrentar permanentemente tensiones y dificultades que se convierten en oportunidades para desplegar sus principios y buscar en la concertación de intereses dispersos y diversos soluciones comunes y colectivas.

Financiación del PDPMM

Entre 1995 y 2003 la financiación del PDPMM fue en un 80% suministrada por el Estado colombiano a través del aporte de 3 millones de dólares de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol y dos créditos del Banco Mundial al gobierno nacional en la modalidad de Aprendizaje e innovación (Learning and Innovation Loan) por un monto de 10 millones de dólares. El 20% restante han sido aportes de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, etc.) y de donaciones de algunas ONG europeas (Caritas Francia, etc.) y gobiernos (Suecia, Suiza, etc.).

Desde el año 2002, el PDPMM cuenta con la financiación de la Unión Europea a través del denominado Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio y que hará una inversión de 34 millones de euros en 8 años, a lo cual se debe sumar una contrapartida a través del gobierno nacional.

Los resultados más importantes

El PDPMM es un proceso construido de abajo hacia arriba, con amplia participación de los habitantes, fundamentado en ideas simples, concretas y compartidas fácilmente, con un proceso de comunicación eficaz desde y hacia los pobladores y del PDPMM hacia instancias nacio-

nales e internacionales, que hoy reúne aproximadamente 15.000 mil personas trabajando con los mismos principios y objetivos.

Es decisivo que sea administrado por una organización que se define como promotora del proceso, con una existencia temporal limitada, sin pretensiones político-partidistas y sin crear ni un patrimonio ni una estructura muy pesada de sostener. Además está construido a partir del acumulado histórico de las organizaciones sociales de la región, con el concurso de actores con credibilidad (especialmente la Iglesia católica) capaces de promover alianzas, de atraer a entidades públicas y privadas a la región de carácter nacional e internacional.

Entre los alcances más importantes está la puesta en ejecución de por lo menos 300 proyectos, surgidos de las comunidades más pobres de la región que con orgullo argumentan que es la primera vez que se les consulta y se les otorga la responsabilidad. También es importante la construcción de un modelo metodológico ajustado a las condiciones culturales, sociales y políticas de la región, de rápida asimilación, de aplicación sencilla, económica y aceptado sin reservas por los financiadores públicos (gobierno central, entidades multilaterales) y privados. Finalmente, la creación del Programa se ha constituido en un estímulo para el surgimiento de iniciativas regionales de la sociedad civil con los mismos objetivos del PDPMM y hoy 15 de ellos constituyen la Red de Programas de Desarrollo y Paz Redrodepaz.

Los retos y las dificultades

Los principales retos que enfrenta hoy esta experiencia son los siguientes:

- (i) Consolidar el paso de las micro-realizaciones y los proyectos piloto a las macro-realizaciones, como estrategia de un real desarrollo para las comunidades urbanas y campesinas pobres.
- (ii) Construir una estrategia de desarrollo regional, como política pública y como propósito colectivo, más allá de la existencia de proyectos locales financiado por el PDPMM;
- (iii) El desarrollo de una estructura administrativa, técnica y operativa que, manteniendo la convocatoria, la dinámica y la credibilidad, dé respuesta de manera eficiente y eficaz a los compromisos adquiridos con los pobladores y con las entidades financiadoras.
- (iv) Hacer sostenible el proceso y demostrar que se obtiene un impacto positivo y durable en el mejoramiento de

las condiciones de vida de los pobladores participantes en el Programa.

En el contexto actual de Colombia caracterizado por la decisión del Estado de derrotar a la guerrilla por la vía militar sin importar el precio, la polarización de la sociedad y la profundización del modelo económico neoliberal, las posibilidades de éxito de una propuesta de desarrollo regional que implica transformaciones estructurales, diálogo y reconciliación, parecieran limitadas.

Pero la apuesta del PDPMM es de largo plazo, porque representa un aporte a la transformación de la cultura política, al promover escenarios de deliberación públicos y democráticos, permitiendo movilizar la discusión desde los linderos partidistas y grupistas hacia referentes de futuro construidos participativamente, obligando a un cambio en la mentalidad de los administradores y ciudadanos sobre su papel en la construcción de un futuro regional.

Es un esfuerzo por establecer un nuevo contrato social del cual el Estado colombiano sea a la vez garante del interés general, una estructura legítima de regulación de los conflictos, un instrumento válido de cohesión social que sea capaz como institución de unir a los ciudadanos en lugar de dividirlos y de impulsar un verdadero desarrollo económico y social para todos pero con énfasis en los más pobres.

Para el programa, hoy resulta fundamental lograr que la dinámica colectiva de participación y concertación puesta en marcha en 1995 empiece a introducir transformaciones en las relaciones de poder local, capaces de reconstruir y defender un orden social democrático y pluralista, y no culmine el proceso cooptado y haciendo parte del proceso de legitimación del modelo autoritario y excluyente que pretenden imponer los paramilitares en la región del Magdalena Medio.



Reflexión personal

Alice María Salazar

Excombatiente del M-19, Alice forma parte del Colectivo de mujeres reinsertadas que trabaja en todo el país para defender los derechos de las mujeres que han pertenecido a los grupos insurgentes.

Los procesos de paz del Estado siempre han tenido ese contenido de un cese a la guerra, un cese a la confrontación armada, mas no tienen el contenido de construir un espacio incluyente todos esos sectores excluidos. Es mucha más la gente que esta por fuera de esta sociedad para la cual el Estado no trabaja; los vendedores ambulantes están en la informalidad, un sector muy amplio de la población está por fuera de los servicios de educación, de salud, de vivienda.



Entonces no se trata de reinsertar a las personas en armas, se trata de comenzar a reinsertar a todos los que no sienten la presencia del Estado, como no sea para que los persigan, los enjuicien, los metan a la cárcel. Realmente es muchísima la población que no siente la presencia del Estado porque no hay una política social que los acoja.

Yo no veo mucha construcción, veo mucho discurso y poca construcción. Yo creo que construir la paz implica trabajar por mejores condiciones de vida para todos, un espacio político que incluya a todos los colombianos; cuando veo las movilizaciones de personas por la paz siento más que se está construyendo como una opinión, mas no se construye un trabajo que realmente defienda derechos, incluya sectores que han estado excluidos siempre, trabaje por reivindicaciones democráticas. No, solamente se recita la palabra paz.