

Las otras caras del poder

Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos

Fabio E. Velásquez C.

Coordinador

Jaime Zuluaga N.

León Valencia A.

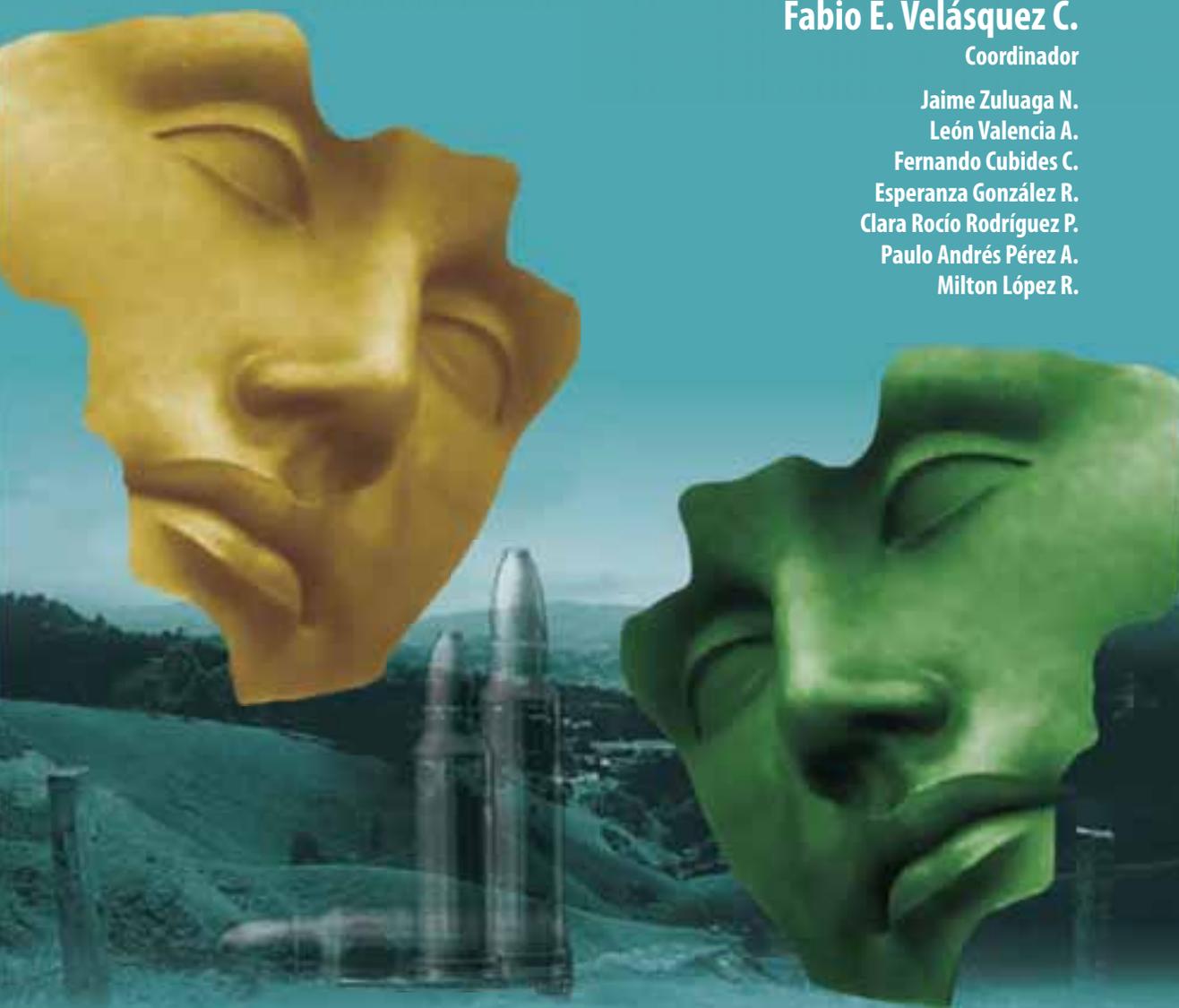
Fernando Cubides C.

Esperanza González R.

Clara Rocío Rodríguez P.

Paulo Andrés Pérez A.

Milton López R.



gtz



Foro
Nacional por Colombia

Las otras caras del poder

Territorio, conflicto y gestión pública en
municipios colombianos

Fabio E. Velásquez C.
Coordinador

Jaime Zuluaga N.
León Valencia A.
Fernando Cubides C.
Esperanza González R.
Clara Rocío Rodríguez P.
Paulo Andrés Pérez A.
Milton López R.

gtz




Foro
Nacional por Colombia

Las otras caras del poder

Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos

Equipos regionales de investigación

Fundación Foro Nacional por Colombia -

UEP Bogotá

Esperanza González R.

Fabio Velásquez C.

Clara Rocío Rodríguez P.

Paulo Andrés Pérez A.

Milton López R.

Fundación Foro Costa Atlántica

Blas Zubiría M.

Mario Julio Barraza N.

Diógenes Rosero D.

Yesenia Pérez O.

Luz Estella Barraza

Foro Nacional por Colombia -

Capítulo Valle del Cauca

María Fernanda Quintana

Joaquín Tovar B.

Hernando Llano A.

Corporación Compromiso

Mauricio Meza

Elizabeth Martínez P.

Corporación Región y Conciudadanía

Yulieth Carvajal L.

María Jophanna Cadavid M.

Lina Marcela V.

Universidad del Cauca

Gildardo Vanegas M.

Alexander Montoya P.

José Nicolás López V.

John Alexander Castillo G.

Las otras caras del poder

Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos

Primera edición. Septiembre de 2009

Fabio E. Velásquez C. (Coordinador), Jaime Zuluaga N., León Valencia A., Fernando Cubides C., Esperanza González R., Clara Rocío Rodríguez P., Paulo Andrés Pérez A., Milton López R.

Coordinador Editorial

Fabio E. Velásquez C.

Asistente de edición

Jenny Carolina Cortés

Diseño y diagramación

Edgar Duarte Forero

Fundación Foro Nacional por Colombia

Cra 4A No. 27-62. Tel: (571) 2822550. Bogotá, D.C.

www.foro.org.co

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

–Cooperación Técnica Alemana–

Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz. CERCAPAZ

Carrera 13 No 97 – 51 of. 302

A.A. 89836

Bogotá D.C. Colombia

T: +57 1 636 11 14

F: +57 1 635 15 52

E: gtz-kolumbien@gtz.de

I: www.gtz.de/colombia

Ejemplares: 2000

ISBN: 978-958-9231-46-3

© Fundación Foro Nacional por Colombia - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Impresión: Panamericana Formas e Impresos

Impreso en Bogotá, D.C. Colombia - Printed in Colombia

Las opiniones y los puntos de vista consignados en este libro no comprometen a la GTZ ni al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania, como entidades patrocinadoras de la publicación.

CONTENIDO

Presentación	17
<i>Viviana Barberena N.</i> <i>Esperanza González R.</i>	
Introducción	27
Primera parte. Guerrilla, paramilitares y conflicto armado en Colombia	
Capítulo 1. Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado <i>Jaime Zuluaga Nieto</i>	45
Capítulo 2. Las guerrillas, la cuestión territorial y los municipios en Colombia <i>Fernando Cubides C.</i>	97
Capítulo 3. Municipio y violencia paramilitar en Colombia 1984 - 2008 <i>León Valencia Agudelo</i>	141
Segunda parte. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos	
Capítulo 4. Descentralización, actores armados y gestión pública. Cuestiones de enfoque	181
Capítulo 5. Actores armados ilegales y territorio	203
Capítulo 6. Trayectoria y evolución de los mapas políticos municipales	237
Capítulo 7. Actores armados y procesos político-electorales	271
Capítulo 8. Las elecciones municipales de 2007	305
Capítulo 9. Procesos, resultados y modos de gestión	329
Capítulo 10. Actores armados y gestión municipal	371
Tercera parte. Conclusiones y recomendaciones	
Capítulo 11. Conclusiones	405
Capítulo 12. De cara al futuro	423
Bibliografía	449
Los investigadores	463

LISTA DE TABLAS

Introducción

Tabla 1. Actividad económica y ubicación estratégica de los municipios	32
Tabla 2. Población total según ubicación y categoría municipal, 1993-2005	34
Tabla 3. Nivel educativo 2005. Dieciocho municipios	35
Tabla 4. Tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años, 2006	36

Capítulo 1. Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado

Tabla 1. Combates entre la fuerza pública y grupos irregulares	47
--	----

Capítulo 3. Municipio y violencia paramilitar en Colombia 1984 - 2008

Tabla 1. Compra de tierras por narcotraficantes en la década de los ochentas	149
Tabla 2. Cultivo de Coca en la Región Andina (hectáreas), 1996 – 2003	150

Capítulo 5. Actores armados ilegales y territorio

Tabla 1. Grupos armados en los municipios según categorías de presencia y relación entre ellos (2000-2007)	207
Tabla 2. Intereses y motivaciones de los actores ilegales sobre los municipios	231

Capítulo 6. Trayectoria y evolución de los mapas políticos municipales

Tabla 1. Partido predominante en la Alcaldía	241
Tabla 2. Municipios con tradición liberal que pierden la Alcaldía en el 2007 y relación del alcalde electo con el liberalismo	241
Tabla 3. Municipios con tradición liberal. Máxima y mínima participación porcentual del partido en el Concejo municipal (curules alcanzadas)	252
Tabla 4. Municipios con tradición conservadora. Máxima y mínima participación porcentual del partido en el Concejo municipal (curules alcanzadas)	253
Tabla 5. Presencia de movimientos políticos y de izquierda en los 18 municipios	258
Tabla 6. Presencia de movimientos étnicos en los 18 municipios	261
Tabla 7. Partidos ganadores en las alcaldías municipales, octubre de 2007	264
Tabla 8. Municipios con participación de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo en sus concejos municipales. Elecciones 2003 y 2007	265

Capítulo 7. Actores armados y procesos político-electorales

Tabla 1. Municipios en los cuales los actores ilegales han afectado el cumplimiento del mandato de autoridades elegidas	274
Tabla 2. Municipios con presencia guerrillera y su relación con los procesos político-electorales	277
Tabla 3. Partidos o movimientos cuyos dirigentes locales han tenido algún tipo de influencia de grupos paramilitares	283
Tabla 4. Porcentajes máximos, mínimos y promedios de votación en los municipios estudiados	296
Tabla 5. Variación en el total de votantes en los municipios estudiados 1990-2007	299
Tabla 6. Porcentaje de participación de los municipios estudiados en las últimas elecciones nacionales y municipales	303

Capítulo 8. Las elecciones municipales de 2007

Tabla 1. Número de partidos que participaron en la elección de alcaldes de 2007 y votación de los dos primeros candidatos (porcentaje de votos sobre el total de votos válidos)	308
Tabla 2. Clasificación de municipios por categoría de partido ganador y segunda fuerza en la competencia por la Alcaldía municipal, elecciones 2007	310
Tabla 3. Partidos y candidatos participantes en las elecciones de Concejo municipal de octubre de 2007	311
Tabla 4. Distribución por género en los concejos municipales 2008-2011	312
Tabla 5. Tres partidos con mayores votaciones en los municipios. Relación de votos obtenidos por el partido y por el candidato con mayor votación	313
Tabla 6. Delitos electorales en las elecciones 2007 en los municipios estudiados	321
Tabla 7. Clasificación del nivel de riesgo en las elecciones de 2007	324
Tabla 8. Municipios clasificados en condición de riesgo por violencia para las elecciones del 2007	325

Capítulo 9. Procesos, resultados y modos de gestión

Tabla 1. Valoración de los indicadores de proceso y resultado de la gestión en los 18 municipios del universo de estudio (2000-2007)	330
Tabla 2. Relación entre indicadores de proceso y de resultados de la gestión municipal (2000-2007)	332
Tabla 3.a Tipología de modos de gestión de control político	354
Tabla 3.b Tipología de modos de gestión de control político	355

Tabla 4. Regímenes de gobernanza	356
Tabla 5. Espacios de participación ciudadana en los 18 municipios	359
Tabla 6. Organizaciones Sociales en los 18 municipios	363

Capítulo 10. Actores armados y gestión municipal

Tabla 1. Modalidades de incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal. Universo de estudio (2000-2007)	377
Tabla 2. Número de familias desplazadas de los 18 municipios por la violencia 1997-2007	394
Tabla 3. Variables de calidad de vida en los municipios estudiados	399

LISTA DE MAPAS

Introducción

Mapa 1. Universo de estudio	31
-----------------------------	----

Capítulo 1. Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado

Mapa 1. Frentes del ELN creados entre 1984-1989	66
Mapa 2. Frentes de las FARC creados entre 1990-1996	74
Mapa 3. Frentes de guerra del ELN	75
Mapa 4. Frentes del EPL 1995	76
Mapa 5. Municipios con compras de tierras por narcotraficantes. 1995	79
Mapa 6. Desmovilizaciones de paramilitares	85
Mapa 7. Presencia de bandas paramilitares post desmovilización	86
Mapa 8. Control social del territorio	88

Capítulo 2. Las guerrillas, la cuestión territorial y los municipios en Colombia

Mapas 1 y 2. La expansión de las FARC	103
Mapa 3. Municipios afectados por la actividad de las FARC. 1996-1998	117
Mapa 4. Municipios afectados por la actividad de las FARC. 1999-2001	118

Capítulo 5. Actores armados ilegales y territorio

Mapa 1. Actores ilegales en el territorio	205
---	-----

LISTA DE GRÁFICAS

Capítulo 1. Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado

Gráfica 1. Evolución del número de frentes guerrilleros (1978-1996)	64
Gráfica 2. Total cultivos ilícitos vs. número de hombres de autodefensas ilegales. 1995-1999	78
Gráfica 3. Población desplazada a diciembre 31 de 2005	80

Capítulo 3. Municipio y violencia paramilitar en Colombia 1984 - 2008

Gráfica 1. Organización de las AUC por bloques	159
Gráfica 2. Número de Alcaldías ganadas por partidos vinculados a los procesos de parapolítica	166
Gráfica 3. Relación de Alcaldías 2007 Alas Equipo Colombia	167
Gráfica 4. Relación de Alcaldías 2007 Apertura Liberal.	168
Gráfica 5. Relación de Alcaldías 2007 Colombia Viva	168
Gráfica 6. Relación de Alcaldías 2007 Colombia Democrática	169
Gráfica 7. Relación de Alcaldías 2007 Convergencia Ciudadana	169
Gráfica 8. Número de acciones bélicas por Departamento, 2007	172
Gráfica 9. Ataques a bienes civiles por Departamento 2003-2007	172
Gráfica 10. Ataques a bienes de la Fuerza Pública por departamento 2003-2007	173
Gráfica 11. Hostigamientos por Departamento 2003 - 2007	173
Gráfica 12. Combates por Departamento 2003 - 2007	174
Gráfica 13. Municipios con mayores tasas de homicidios 2006 - 2007	175

Capítulo 6. Trayectoria y evolución de los mapas políticos municipales

Gráfica 1. Porcentaje promedio de participación del Partido Liberal en los Concejos de los municipios estudiados	251
Gráfica 2. Porcentaje promedio de participación del Partido Conservador en los concejos municipales de los 18 municipios	253
Gráfica 3. Porcentaje promedio de participación de otros partidos y movimientos políticos en los Concejos municipales	254
Gráfica 4. Número de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo en los concejos municipales de los 18 municipios.	261

Capítulo 7. Actores armados y procesos político-electorales

Gráfica 1. Porcentaje de abstención promedio en los 18 municipios	295
---	-----

Gráfica 2. Participación electoral 2003 – 2007	300
Gráfica 3. Variación de la participación electoral 2003 – 2007	301
Gráfica 4. Porcentaje de participación promedio en las últimas elecciones nacionales y municipales	302

PRESENTACIÓN

Viviana Barberena N.
Red RINDE

Dentro del marco de reflexión, investigación y discusión sobre temas referidos al desarrollo territorial, la democracia y la descentralización, que ha venido adelantando la Red RINDE, nos es grato presentar este trabajo de investigación sobre la relación entre conflicto y territorio, en particular sobre los lazos y consecuencias de la presencia de actores armados en la gestión local.

Es un tema sin duda novedoso y urgente. Por muchos años, asuntos como la descentralización y el conflicto no fueron tomados en la misma ecuación. En este libro hay un esfuerzo por mirar a la luz de los acontecimientos la imbricación de estas dos cuestiones. En términos generales, hay una vasta literatura sobre la descentralización, los modelos, los riesgos y los retos. También profundos análisis sobre el conflicto. Pero han sido pocos los intentos aún de juntar y reflexionar sobre la posible conexión de los dos. No es fácil; en algunos casos la conexión parece clara, pero en otros, se diluye en formas sutiles de intervención y captura de la institucionalidad territorial.

RINDE como Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, cuya misión está en promover debates, generar información e investigaciones, formular propuestas de política pública e incentivar el diálogo entre funcionarios, líderes sociales y empresariales, académicos, políticos, entiende que tiene que poner sobre la mesa y someter a discusión este tema tan sensible. Tenemos veintitres años de descentralización en Colombia y 18 de la promulgación de la nueva Constitución que llenó al país de esperanzas en la consecución de la paz. La descentralización fue vista desde entonces como la posibilidad de

abrir oportunidades para la democracia local y el oxígeno necesario para que otras opciones políticas pudieran llegar al poder.

En este estudio, liderado por Foro Nacional por Colombia como miembro de RINDE y apoyado por la GTZ, se busca profundizar en unos estudios de caso para poder observar muy microscópicamente lo que realmente sucede a nivel del territorio. Esas formas sutiles en las cuales algunas veces se esconde la intervención y esas formas evidentes y bruscas que aparecen otras veces, requieren un análisis más intenso para poder develar las raíces del problema. No siempre lo que aparece es; la complejidad de lo que sucede en el territorio exige de una mirada más profunda y en lo posible desprovista de prejuicios. Esto es lo que pretende este estudio: arrojar una mirada distinta, con elementos conceptuales y de la realidad analizados y dispuestos para iniciar un debate serio sobre el tema.

Teniendo en cuenta que se trata de una metodología de caso, no se pretende hacer universalizaciones ni estandarizaciones sino todo lo contrario, dar cuenta de lo complejo del fenómeno y abrir una discusión honesta sobre el tema y, sobretodo, encontrar caminos que permitan hacer frente a ese fenómeno. El propósito de la Red, y del estudio en particular, es abrir una nueva ventana para la discusión de lo que pasa en el territorio. En ese sentido lo entendemos como el primer paso, no como el cierre conclusivo del tema.

RINDE promueve la construcción de nación desde los territorios y de los territorios desde su auto reflexión; por eso es de nuestro mayor interés que este estudio se difunda, divulgue y discuta en las regiones y que en un ejercicio con amplia participación social, se propongan formas de intervención que blinden a las administraciones de los graves riesgos que este estudio vislumbra. La tarea de recuperación de la confianza de la sociedad en sus gobiernos no será fácil, ni de corto tiempo, pero hay que empezarla ya y, para ello, es urgente recuperar la institucionalidad de las manos de la ilegalidad y las mafias. El análisis, los elementos conceptuales y fácticos, así como las recomendaciones pueden arrojar luces sobre posibles caminos.

Sobre el diseño metodológico y conceptual tuvimos no pocas discusiones en el seno de RINDE, conscientes de que se trata de un fenómeno que se esconde en los detalles. Es un lugar común decir que hay fenómenos de captura del estado y cooptación, connivencia entre la clase política dirigente de las regiones y formas de violencia organizada. Pero el cómo operan, que tipo de acuerdos tácitos y explícitos existen, a qué lógicas responden y sobre todo, cómo se hace en concreto, es lo que pretende ayudar a develar este estudio. Así se ha entendido, su novedad radica en tratar de especificar más qué es lo concreto y qué lo diferencia de otros fenómenos.

De la mano con lo anterior y en la idea de que no basta el análisis sino que hay que proponer caminos para buscar salidas, hay una serie de recomendaciones que incluyen el diseño de políticas públicas de nivel nacional, pero también la intervención en el territorio de manera particular, actuando directamente sobre las debilidades institucionales, políticas y sociales encontradas.

El propósito del estudio no es de ninguna manera judicializar o personalizar acusaciones. Es un análisis con pretensiones académicas que sirva de referente para amplios debates, para enriquecer discusiones vigentes desde otras perspectivas y para avanzar en la profundización del tema.

RINDE desea agradecer especialmente a la GTZ por su interés de vincularse a esta iniciativa desde la Red, en donde, como cooperación técnica, ha entendido que un aporte muy importante es posibilitar la reflexión sobre temas fundamentales para la construcción de un país, en este caso un país con conflictos como los nuestros, aportar su mirada externa a los mismos, contribuir, desde la experiencia en otros países con problemas similares y desde su propia historia, a tener otros lentes para aportar al análisis y poder sentar en la misma mesa a actores distintos para la construcción de un diálogo fluido y respetuoso que permita avanzar en la búsqueda de una solución pacífica de dichos conflictos. Seguramente sin su apoyo decidido pero respetuoso del contenido y los resultados del estudio, este no hubiera sido posible.

Esperamos con esto hacer una pequeña contribución a un debate que sin duda es central en el país si queremos apostarle a un país más descentralizado, democrático y en paz.

Esperanza González R.
Presidenta - Fundación Foro Nacional por Colombia

Desde el año 2006, cuando preparábamos nuestro Plan Trienal 2007-2009, sentimos en Foro Nacional por Colombia la necesidad de repensar la descentralización desde la lógica del conflicto armado. Hasta ese entonces, nuestro trabajo de análisis y de intervención de la gestión pública y la participación ciudadana, que veníamos desarrollando desde mediados de la década del ochenta, no había reconocido del todo el lugar central que los actores armados ilegales estaban teniendo en la vida de municipios y departamentos. Sin embargo, las evidencias eran contundentes: la presencia de guerrillas, grupos paramilitares y otras mafias en los municipios era cada vez más notoria; las amenazas y el asesinato de autoridades locales y departamentales se incrementó hasta llegar a cifras realmente preocupantes, como lo señaló en su momento la Federación Colombiana de Municipios; la presión de los grupos ilegales sobre las decisiones públicas, la negociación, el chantaje y la captura de rentas aparecían corrientemente en los diarios del país.

En tal circunstancia, comprendimos que la vida cotidiana en las regiones y localidades ya no podía ser examinada solamente con referencia a la institucionalidad política formal (elección de alcaldes y gobernadores, planeación del desarrollo, participación ciudadana a través de espacios institucionalizados, inversión pública, etc.), sino que era preciso involucrar la variable del conflicto como ingrediente –en algunos casos determinante– de la gestión pública territorial. Fue esa la razón que nos llevó a investigar lo que estaba pasando en diferentes regiones del país, en particular el carácter, el alcance y los efectos de la presencia

y la incidencia de los actores armados en la vida municipal. Ese propósito fue compartido por la asamblea de miembros de la Fundación y acordado como tarea prioritaria en el nuevo plan trienal de la institución.

La idea fue propuesta en el seno de la Red RINDE y acogida con entusiasmo por todos sus integrantes, en particular por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ, a través de su programa CERCAPAZ. La GTZ venía acompañando a la Red en su desarrollo, sus debates y el diseño de su plan de trabajo, lo que facilitó llegar pronto a los acuerdos necesarios para emprender el estudio.

Con una gran satisfacción presentamos hoy el resultado de esa iniciativa en este libro, el cual sugiere –entre muchos otros– cuatro temas que es importante destacar en esta breve presentación: en primer lugar, la idea de que los actores armados ilegales, no importa cómo se les llame, están ahí, actuantes e incidentes en la vida de los municipios estudiados. Sin duda alguna, la política de seguridad “democrática” del gobierno nacional ha hecho mella en la acción de las guerrillas, en particular de las FARC, y logró la desmovilización de un número importante de combatientes de los grupos paramilitares. Pero, como lo señalan los analistas, los medios de comunicación y los propios habitantes de las zonas estudiadas, los actores armados siguen vivos, sin que sus estructuras organizativas hayan sido desmontadas, así sus modalidades de acción hayan cambiado como efecto de la aplicación de dicha política.

En segundo lugar, todo parece indicar, a partir de la información acopiada y analizada, que las motivaciones ideológicas y políticas que seguramente incentivaron la conformación de los grupos armados (la toma del poder del Estado, en el caso de las guerrillas, y la lucha contrainsurgente, en el caso de los grupos paramilitares), si bien no han desaparecido, tienden a pasar a un segundo plano y están siendo sustituidas por un evidente afán de acumulación de capital y de riqueza, representada en tierras, control de negocios legales e ilegales, captura de rentas públicas y privadas, participación en megaproyectos y creación de monopolios en diferentes campos de la vida económica local y regional. Incluso, señala el libro que estaríamos asistiendo a una segunda “acumulación originaria” de capital y a una concentración de la propiedad y de la riqueza sin precedentes en el país, todo lo cual ha tenido –como bien se sabe– consecuencias muy negativas para los habitantes en esas zonas, muchos de los cuales no han tenido otra alternativa que abandonar su terruño e ir a buscar un incierto futuro en otros lugares del país.

En tercer lugar, el libro deja en claro que la relación de los grupos armados con el aparato municipal –variable según las condiciones de cada lugar– no es solamente instrumental (tener aliados políticos, capturar rentas, obtener protección para su actividad ilegal, etc.), sino que está inspirada en el propósito de

instaurar un nuevo orden económico, político y social, basado en la concentración de la riqueza, el autoritarismo y el sometimiento de la población a los designios de los que Gustavo Duncan llamó “los señores de la guerra”. Esta es una hipótesis que habrá que seguir investigando en el futuro, pues encaja perfectamente con lo que está ocurriendo en otras dimensiones de la vida nacional.

Finalmente, queda la preocupación, surgida del análisis de los datos, acerca de lo que está pasando con la descentralización en el país. La incidencia de los actores armados ha ido minando poco a poco los presupuestos sobre los cuales se desató ese proceso a mediados de los años ochenta: fortalecer política, administrativa y financieramente a los municipios y departamentos, especialmente a los primeros, para que pudieran atender las crecientes demandas de la población; modernizar la gestión pública para que fuera más eficiente, eficaz y transparente; y ampliar los canales de diálogo entre las autoridades públicas y la población, a través de espacios de participación que facilitaran la incidencia ciudadana en los asuntos públicos. Tales presupuestos se desdibujan cada vez más y están llevando, por lo menos en la mayor parte de los municipios estudiados, a modalidades de gestión de corte autoritario, con altos niveles de ineficiencia e ineficacia, poca transparencia y sin posibilidades de que la gente participe en las decisiones públicas y pueda ejercer su derecho constitucional al control social de la gestión y sus resultados.

El panorama no es muy alentador en lo que respecta a los municipios con influencia directa o indirecta de actores armados ilegales. Habrá que unir esfuerzos para enfrentar las amenazas que se ciernen sobre la descentralización y la vida municipal. Esa fue una segunda intención cuando se diseñó el estudio y debe convertirse en principio animador de acciones, tanto en el plano local-regional como en el nacional, encaminadas a revertir lo que está ocurriendo y volver a los principios democráticos que la Carta Política de 1991 le propuso al país como fundamentos de la construcción del Estado y de sus relaciones con la sociedad.

Este libro es fruto de un esfuerzo académico muy riguroso, que, por ser tal, deberá motivar debates públicos y acciones concretas para blindar a los gobiernos locales de la acción de los grupos armados. Por eso el libro incluye como capítulo final una serie de recomendaciones que ojalá sean apropiadas por diferentes sectores de la sociedad y la política colombianas y convertidas en banderas para la construcción de futuro.

Es este un firme propósito de Foro de cara al futuro y estamos seguros de que es compartido por las personas y las entidades que integran la Red RINDE, por muy diversos sectores de la sociedad colombiana, así como por la GTZ y –esperamos– por otras agencias de cooperación internacional.

INTRODUCCIÓN

La influencia de los actores armados ilegales¹ en la gestión municipal es hoy un hecho que muy pocos se atreven a controvertir. Ya en la segunda mitad de la década pasada algunos estudios pusieron en evidencia el interés de tales actores en el territorio², no sólo como escenario de guerra sino como objeto de control económico, político y social, planteamiento que fue recogido y desarrollado por otros autores que reconocieron la importancia que las entidades territoriales comenzaron a tener para los actores armados en el contexto del conflicto armado³.

Sin embargo, no existen estudios que examinen de modo sistemático la influencia de los actores armados en el manejo de los asuntos públicos municipales y los efectos de dicha influencia sobre la vida de quienes habitan los territorios. Las investigaciones conocidas hasta ahora han planteado la importancia estratégica –económica, militar, política– del territorio y del poder local para dichos actores, pero no han profundizado de manera sistemática en el análisis de sus estrategias para relacionarse con el Estado en el nivel local ni de sus modalidades de cooptación de actores locales, especialmente de los partidos y sus dirigentes. Ese es precisamente el propósito del estudio cuyos resultados presenta este libro.

1 Son actores armados ilegales aquellas organizaciones creadas por fuera del marco de la ley, que hacen uso de las armas como recurso principal para lograr objetivos de carácter político, económico o social. Se trata de organizaciones, es decir, de grupos de individuos que, compartiendo tales objetivos, generan estructuras propias y unen esfuerzos y recursos, entre ellos la violencia, para alcanzarlos. De esa manera, pretenden quebrar el monopolio legítimo del uso de la fuerza por parte del Estado, a sabiendas de las consecuencias que esa decisión acarrea. Además, buscan ganar legitimidad a ojos de la población, bien sea acudiendo a argumentos de orden ideológico, a la amenaza y la intimidación, o a través del intercambio de prebendas por lealtades. Para efectos de este estudio los actores armados ilegales aluden a las guerrillas, los grupos paramilitares, las mafias y grupos delincuenciales asociados al narcotráfico y a otros negocios legales e ilegales.

2 El estudio de Cubides, Olaya y Ortiz (1998) mostró con cifras concretas la presencia creciente de la guerrilla en diferentes regiones del país.

3 Por ejemplo, Castro (1998), Rangel (1998) Montañez (2004), González et al. (2003) y Duncan (2006), así como el reciente libro sobre la parapolítica, publicado por la Corporación Nuevo Arco Iris en 2007.

La investigación fue el resultado de un convenio suscrito en 2007 por la Fundación Foro Nacional por Colombia y la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), en el marco del programa de Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz (CERCAPAZ), por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania. El nacimiento de este proyecto estuvo vinculado a las actividades promovidas por la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE), esfuerzo en que confluyen varias entidades académicas, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación, con el propósito de realizar estudios, aportar información y conocimientos, promover la discusión pública, generar iniciativas en materia de política pública de descentralización, ordenamiento territorial y paz y hacer seguimiento a las políticas y actuaciones públicas en ese campo⁴.

Ante la evidencia de la creciente influencia de los actores armados ilegales en la gestión pública municipal, observada en los últimos años, CERCAPAZ y la Red RINDE, por iniciativa de Foro, se preocuparon por retomar los numerosos aportes académicos existentes e indagar sobre el tema desde una nueva perspectiva que incluyera la realización de estudios de caso y la profundización sobre los efectos específicos de esta influencia en la gestión local, en el diseño de políticas públicas y en el manejo de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de la población. Un objetivo esencial fue analizar el impacto de las acciones de estos actores sobre las condiciones de vida de la población, en particular con respecto a la satisfacción plena de sus derechos civiles, políticos y sociales. Se tomó como referencia para el análisis el período 2000-2007, que abarca las dos últimas administraciones en la mayoría de los municipios⁵.

Preguntas acerca de cuáles son las motivaciones que llevan a los actores armados ilegales a interesarse en la institucionalidad pública local, cómo se relacionan con las autoridades públicas, cuál es su real grado de influencia en las decisiones municipales, qué impacto ha tenido dicha influencia en la prestación de los servicios a cargo de los municipios, qué tanto esa influencia se ha traducido en beneficios para la población, para qué sectores, se convirtieron en preocupaciones centrales del proyecto.

⁴ La Red fue creada en 2005 y dentro de sus logros más importantes está la realización de un seminario con ocasión de los veinte años de la descentralización en Colombia y la publicación del respectivo libro de memorias (RINDE, 2007). Actualmente está integrada por el PRIAC y el CID de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Externado de Colombia, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad Santo Tomás, la Corporación Transparencia por Colombia, Parcomún y la Fundación Foro Nacional por Colombia.

⁵ Para ese período hubo en varios de los municipios del universo de estudio elecciones atípicas, lo cual no interfirió en el análisis. Sin embargo, para el examen de algunos aspectos del estudio, por ejemplo, el asentamiento de los grupos armados en el territorio y las elecciones municipales, se tomó en cuenta un período de análisis más amplio.

En la medida en que el objetivo central de CERCAPAZ es “fomentar acuerdos y sinergias entre la sociedad civil y el Estado para apoyar iniciativas conjuntas de construcción de paz”, así como “optimizar los aportes que cada actor social pueda hacer, promocionando la colaboración entre el Estado y el pueblo colombiano, para que se aprovechen sus potencialidades y se avance hacia el desarrollo de una paz justa y sostenible” (CERCAPAZ, 2009), objetivo que comparten Foro y la Red RINDE, el proyecto fue concebido como una contribución al conocimiento y análisis de la incidencia de mafias, narcotraficantes, guerrillas, paramilitares y otros tipos de actores ilegales en la gestión local, así como un aporte a la formulación de propuestas que conduzcan a la consecución de la paz en Colombia.

En tal sentido, el trabajo y las visitas a campo en las regiones incluidas en el estudio pretendieron servir como mecanismo para generar opinión pública en los municipios seleccionados en el marco del proyecto, tanto sobre la incidencia del conflicto y la presencia de los grupos ilegales mencionados, como sobre las posibilidades de pensar proyectos colectivos de desarrollo local que superen este tipo de situaciones. Una coyuntura favorable para promover este último propósito estuvo ligada al hecho de que el 2007 fue un año electoral y los procesos de campaña política para la selección de autoridades locales se convirtieron en un escenario privilegiado para debatir y reflexionar sobre propuestas programáticas para los municipios.

EL UNIVERSO DE ESTUDIO

Teniendo en cuenta consideraciones de diversa naturaleza, entre las que se contaron el tipo de actor armado presente, el tamaño del municipio y las características de su población, su situación económica y financiera y su ubicación en puntos claves de la geográfica nacional marcados por el conflicto, se seleccionaron en total 18 municipios de diversas regiones del país: Bello, Necoclí y San Carlos en Antioquia; Cabrera en Cundinamarca; Dosquebradas en Risaralda; El Tambo y Sotará en el Cauca; La Dorada en Caldas; Magangué en Bolívar; Ocaña, Tibú y Salazar de las Palmas en Norte de Santander; Ovejas en Sucre; Puerto López en el Meta; Salento en Quindío; Soledad en el Atlántico; Suárez en Tolima; y Zarzal en el Valle del Cauca (ver mapa 1).

Los dieciocho municipios hacen parte de trece departamentos distribuidos en todo el territorio nacional, con mayor peso de la zona centro-andina. Ocho de ellos se ubican dentro de los 15 de mayor riqueza per capita (2005). El lugar más bajo del escalafón lo ocupa Sucre en el puesto 29 de los 32 departamentos. En términos del Índice de Desarrollo Humano (2001), sólo cinco de los trece departamentos logran una mejor posición si se compara con la posición ocupada en términos del

PIB exclusivamente. Atlántico, junto a Valle, Bolívar, Tolima y Sucre, conforman el listado de los que mejoran su posición y son los que más posiciones escalan.

La tabla 1 contiene un breve perfil geo-económico de los municipios estudiados. Se trata de un universo altamente heterogéneo, sobre todo desde el punto de vista económico. En buena parte de ellos coinciden actividades legales e ilegales, asociadas estas últimas al narcotráfico y al contrabando. Un número considerable de municipios son considerados corredores estratégicos para el tráfico de personas y de bienes, y cruce de caminos hacia diferentes zonas del país. Además, en varios de ellos se adelantan megaproyectos de importancia regional e, incluso, nacional.

Desde el punto de vista demográfico, el universo de estudio es igualmente diverso (tabla 2). Incluye localidades pequeñas con un gran porcentaje de población rural y, a la vez, municipios grandes que tienen gran dinámica demográfica; además, tres de ellos hacen parte de áreas metropolitanas del país: Bello, Soledad y Desquebradas; ninguno es capital de departamento y sólo cuatro son de primera categoría⁶. Según los datos del censo de 2005, dos de los dieciocho municipios tienen una población inferior a cinco mil habitantes, mientras otros se acercan al medio millón, y entre esos dos extremos aparece una estela muy diversa que mantiene un promedio de 72 mil habitantes.

En el período intercensal 1993-2005 trece municipios vieron crecer su población total, en dieciséis creció la asentada en zonas urbanas y sólo en nueve se incrementó la población rural. Diez municipios en 1993 tenían predominancia rural en 1993; doce años después, esa misma condición caracterizaba a nueve de los dieciocho municipios estudiados.

En materia de analfabetismo, los datos obtenidos en los dos últimos censos nacionales muestran que, a pesar de haber transcurrido más de una década, los registros no ceden y, por el contrario, en algunos casos se agudizan. De hecho, sólo seis municipios mostraron mejoras en el indicador, de los cuales Ocaña, Sotará y Magangué lo hicieron apenas en 1.72, 1.42 y 0.35 puntos porcentuales, respectivamente. Este último valor no representa prácticamente ninguna mejora. Los otros doce municipios desmejoraron en promedio en 2 puntos porcentuales, siendo los casos más dramáticos, paradójicamente, los de los tres municipios que hacen parte de áreas metropolitanas (Bello, Soledad y Desquebradas), los cuales ocupan en el ranking negativo de desempeño en el indicador, los puestos 1, 2 y 6, respectivamente.

⁶ Se define la categoría para el año 2005 solamente a partir del criterio de población.

Mapa 1. Universo de estudio



Tabla 1. Actividad económica y ubicación estratégica de los municipios

Municipio	Establecimientos		Depósitos de ahorro per capita*	Economía, ubicación geográfica y megaproyectos
Puerto López	Total	1.063	590.461	Zona ganadera, agrícola y comercial. Importancia por ser lugar de paso fluvial de mercancías y personas. Decae con la construcción de vías terrestres. Nuevas actividades: cultivo de caña y palma para agrocombustible. Corredor estratégico (comercialización de insumos para la producción cocalera) y epicentro de macroproyectos regionales y nacionales. Dominio de Víctor Carranza.
	Industria	4%		
	Comercio	50%		
	Servicios	38%		
La Dorada	Total	3.956	496.523	Punto de cruce entre el suroccidente y el nororientado colombiano, entre Bogotá, Medellín y la Costa Atlántica. Se le conoce como la glorieta de Colombia. Puerto multimodal y vía férrea a la Costa. Actividades centradas en el comercio, turismo y ganadería. Corredor estratégico desde el Caribe hacia el centro del país. Presencia del narcotráfico.
	Industria	6%		
	Comercio	51%		
	Servicios	30%		
Ocaña	Total	4.353	391.390	Serranía del Perijá (Cordillera Oriental), paso obligado a la región del Catatumbo. Actividad comercial principalmente. Punto de contacto entre la costa y el oriente del país. Reserva de Petróleo y Parque Natural.
	Industria	11%		
	Comercio	58%		
	Servicios	27%		
Tibú	Total	1.010	373.240	Río Catatumbo. Producción de coca. Actividades principales: comerciales, administrativas y empresariales. Atravesado por el oleoducto caño Limón-Coveñas. Existen yacimientos de gas. Presencia de varios actores armados ilegales.
	Industria	5%		
	Comercio	59%		
	Servicios	25%		
Bello	Total	10.853	320.473	Confluyen tres ejes viales nacionales. Puerta de entrada desde el norte a Medellín hace parte de su área metropolitana. Gran dinamismo del sector comercial e industrial (Postobón, SIPA, Soya, Fabricato-Tejicondor). Actividad ilegal vinculada al narcotráfico.
	Industria	12%		
	Comercio	47%		
	Servicios	25%		
Zarzal	Total	1.616	232.243	Localizado en una zona de producción de caña de azúcar: Ingenio Río Paila y Fábrica de Dulces Colombina. Algunas actividades agropecuarias. Narcotráfico con epicentro en el norte del Valle, que afecta al municipio.
	Industria	6%		
	Comercio	51%		
	Servicios	32%		
Dosquebradas	Total	5.519	203.390	Hace parte del área metropolitana e industrial de Pereira. Paso obligado entre los tres centros urbanos del país (Triángulo de oro). Economía cafetera en declive. Corredor que une el suriente del Chocó con el sur de Antioquia y occidente de Caldas. Presencia del narcotráfico y el paramilitarismo.
	Industria	16%		
	Comercio	49%		
	Servicios	25%		
Magangué	Total	3.907	194.224	Puerto Multimodal más importante del centro de Bolívar. Centro de acopio de diferentes productos. Actividad principalmente comercial. Conexión a ríos como el Magdalena, Cauca y San Jorge. Relación económica con municipios de la Depresión Momposina y La Mojana. Corredor estratégico de tráfico de armas y droga entre el sur de Bolívar y los Montes de María. Sede de Enilce López (a. "La Gata").
	Industria	5%		
	Comercio	55%		
	Servicios	30%		

Municipio	Establecimientos		Depósitos de ahorro per capita*	Economía, ubicación geográfica y megaproyectos
Salazar	Total	287	159.331	Zona de Integración Fronteriza. Depresión originada por la bifurcación de la Cordillera Oriental: Serranía de Perijá y Cordillera de los Andes. Cuenca del Catatumbo: corredor que conecta al norte con el oriente del país. Economía agropecuaria de subsistencia. Importante zona forestal y explotación de carbón (minería). Megaproyectos de explotación petrolera y carbonífera y plantación de palma. Presencia paramilitar.
	Industria	3%		
	Comercio	49%		
	Servicios	31%		
San Carlos	Total	407	146.897	Cordillera central, estribaciones del río Magdalena. Dinámica de expansión del Valle de Aburrá. Zona de Embalses: Hidroeléctrica San Carlos, Calderas y Jaguas y Embalse de Punchiná. Reservas Forestales. Zona de paso entre el Magdalena medio, el nordeste antioqueño y el bajo Cauca. Zona cafetera. Explotación minera en la cuenca del río Nare. Presencia de grupos paramilitares.
	Industria	11%		
	Comercio	55%		
	Servicios	25%		
Salento	Total	427	138.926	Localización en el costado occidental de la cordillera central. Actividad agropecuaria (ganadería) y turística (Parque Nacional de Los Nevados). Corredor que conecta el occidente con el centro del país. Megaproyecto: Túnel de la Línea. Corredor de paso de grupos armados.
	Industria	19%		
	Comercio	31%		
	Servicios	36%		
Suárez (Tolima)	Total	98	121.701	Actividad agrícola y ganadera. Extracción de materiales y exploración petrolera. Iniciativas de turismo ecológico. Zona afectada indirectamente por conflicto armado en el Sumapaz y presencia paramilitar en el Valle del Magdalena en relación con la compra de tierras por parte de narcotraficantes. Gran proyecto: Represa de Prado.
	Industria	9%		
	Comercio	53%		
	Servicios	30%		
Cabrera	Total	171	116.059	Región del Sumapaz de importancia estratégica, productora de agua y corredor de acceso a Bogotá y a más de tres departamentos. Casco urbano: 90% en actividades comerciales y de servicios. Zona rural: Agricultura y ganadería. Despensa agrícola. Dominio histórico de las FARC.
	Industria	6%		
	Comercio	49%		
	Servicios	36%		
Sotará	Total	34	87.629	Ubicación en zona montañosa de la cordillera central. Actividades agropecuarias (Ganadería de doble propósito), explotación maderera y extracción de materiales de arrastre. Cuenca del río Patía. Lugar de paso, repliegue y movilización de actores armados.
	Industria	0%		
	Comercio	44%		
	Servicios	24%		
Ovejas	Total	304	68.942	Sub-región de los Montes de María. Corredor estratégico para el tráfico de armas y droga. Actividades agropecuarias. Zona de influencia guerrillera y, luego, paramilitar.
	Industria	8%		
	Comercio	59%		
	Servicios	25%		

Municipio	Establecimientos		Depósitos de ahorro per capita*	Economía, ubicación geográfica y megaproyectos
	Total			
Necoclí	Total	1,226	43.666	Presenta una localización estratégica por la cercanía al Océano Atlántico y el Océano Pacífico. Biodiversidad, riqueza natural (extracción de madera). Producción bananera para el mercado local. Actividades de Pesca artesanal y ganadería extensiva. Zona de alto intercambio comercial. Punto estratégico para el tráfico de armas y droga. Cultivo creciente de coca. Presencia de paramilitares.
	Industria	7%		
	Comercio	46%		
	Servicios	30%		
Soledad	Total	13,332	36.271	Pertenece al área metropolitana de Barranquilla. Diversificación económica: comercio, servicios e industria (corredor de la calle 30). Desembocadura del río Magdalena y cercanía al terminal y al Aeropuerto. Corredor estratégico hacia la Sierra Nevada de Santa Marta y hacia Bolívar (Montes de María). Presencia de grupos paramilitares.
	Industria	21%		
	Comercio	37%		
	Servicios	32%		
El Tambo	Total	705	25.871	Dispensa agrícola del sur, pero con problemas de tecnificación y conectividad. Sobresale la producción cafetera. Tiene territorio distribuido en los tres pisos térmicos. Zona de cultivo de coca, articulada con el municipio de Argelia. Presencia de varios actores armados.
	Industria	9%		
	Comercio	58%		
	Servicios	17%		

Fuente: DANE censo 2005 y Superintendencia Financiera.

*/ Recaudos a junio del 2008, expresados en millones de pesos corrientes. El promedio nacional simple por municipio para este indicador es de 65.643 millones de pesos. La población ha sido tomada con base en proyecciones del DANE con base en Censo 2005.

Tabla 2. Población total según ubicación y categoría municipal, 1993-2005

Categoría	Municipio	1993			2005		
		Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1ª.	Soledad	238.153	236.521	1.632	455.796	455.029	767
	Bello	264.009	257.707	6.302	373.013	359.404	13.609
	Desquebradas	139.839	129.572	10.267	173.452	164.437	9.015
	Magangué	102.155	61.452	40.703	121.085	80.109	40.976
2ª.	Ocaña	74.881	59.574	15.307	90.245	78.856	11.389
	La Dorada	63.810	58.736	5.074	70.486	63.288	7.198
3ª.	Necoclí	28.125	6.469	21.656	48.679	11.473	37.206
	Zarzal	32.963	23.829	9.134	39.850	28.135	11.715
	El Tambo	38.073	2.741	35.332	37.883	5.810	32.073
	Tibú	34.830	10.961	23.869	30.828	11.711	19.117
4ª	Puerto López	21.811	13.248	8.563	28.922	18.530	10.392
	Ovejas	22.953	9.522	13.431	21.149	11.078	10.071
5ª	Sotará	10.399	449	9.950	15.904	385	15.519
	San Carlos	20.795	7.024	13.771	13.000	5.489	7.511
6ª	Salazar	10.661	3.133	7.528	9.272	3.579	5.693
	Salento	6.843	2.848	3.995	7.001	3.494	3.507
	Cabrera	4.446	933	3.513	4.557	1.008	3.549
	Suárez	3.777	1.290	2.487	4.472	1.938	2.534

Fuente: Censos DANE.

En cuanto al nivel educativo de la población, la tabla 3 muestra que los tres municipios con mayor proporción de personas sin ningún grado de escolaridad son Tibú, Necoclí y Ovejas, en su orden. En el otro extremo de la escala se encuentran Zarzal y los tres municipios de las áreas metropolitanas. Estas tres localidades tienen el mayor porcentaje de población con estudios superiores (9, 10 y 13%, respectivamente) y con estudios secundarios (30%).

Tabla 3. Nivel educativo 2005. Dieciocho municipios (porcentajes horizontales)

Municipio	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Postgrado
Ocaña	16,28	38,01	32,60	7,83	0,94
Salento	12,19	45,07	30,81	5,95	0,87
Zarzal	7,01	37,09	41,73	7,14	0,77
Dosquebradas	7,13	35,96	42,31	9,62	0,71
Ovejas	21,94	40,19	26,08	4,10	0,65
Bello	5,11	31,25	45,56	10,98	0,61
Sotará	9,88	56,18	19,36	1,75	0,55
La Dorada	13,74	38,52	38,21	5,22	0,54
Tibú	28,77	46,80	16,91	2,12	0,52
Salazar	18,13	52,42	22,03	2,42	0,49
Suárez	16,28	50,84	24,96	3,00	0,42
Magangué	18,28	38,28	33,65	4,29	0,39
San Carlos	15,92	52,23	24,17	3,01	0,32
Necoclí	23,05	44,33	25,33	1,73	0,20
Puerto López	14,65	44,29	30,48	3,41	0,17
Cabrera	12,79	55,87	25,39	2,09	0,16
Soledad	6,82	28,49	44,12	12,69	0,11
El Tambo	13,72	58,12	17,56	1,20	0,10

Fuente: DANE y cálculos propios.

En seis municipios, El Tambo, Sotará, Cabrera, Salazar, San Carlos y Suárez, más de la mitad de la población cuenta únicamente con educación básica primaria. El Tambo es el mayor con 58%. En promedio, el 44% de la población de los municipios que conforman el universo de estudio ha alcanzado el nivel básico como máximo grado alcanzado por la población.

En términos generales, las mejores condiciones de salud se presentan en los municipios de Cabrera, Salazar de las Palmas y El Tambo, los dos primeros municipios de categoría seis, y el último, de tercera. La tabla 4, muestra las tasas de mortalidad calculadas para el año 2006 a partir de estadísticas vitales ofrecidas por el DANE, teniendo en cuenta sólo los valores según municipio de residencia. Puerto López tiene el más alto registro, lo que lo ubica en el peor de los escenarios (27,4 y 29,68, respectivamente para cada indicador). Por su parte, Cabrera, de acuerdo a la información consultada, aparece con el mejor de los registros –al menos para ese año– con tasas prácticamente nulas, seguido por Salazar, donde

al menos el valor de mortalidad infantil es cero. Estos municipios, al igual que otros siete, ubican su indicador dentro de la franja que se han puesto como meta los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es de 14 muertes de infantes menores de un año por cada mil niños nacidos y 17 para los menores de 5 años. Salento está dentro de la franja determinada por el promedio del país, que tiene registros de 15,07 y 18,37 para los dos indicadores. Los demás municipios se ubican por fuera de estas franjas ideales, destacándose los casos de Puerto López, Magangué, Sotar y Tibú, este último con el mayor valor para mortalidad infantil (30,05).

Tabla 4. Tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años, 2006

Municipio	Mortalidad	
	Infantil	Menores 5 años
Cabrera	0,00	0,00
Salazar	0,00	7,69
Sotar	7,35	29,41
El Tambo	9,35	12,02
Bello	9,50	11,66
San Carlos	10,47	15,71
Dosquebradas	11,66	13,43
Ocaña	12,54	14,82
Zarzal	12,92	16,16
Soledad	13,07	15,31
La Dorada	13,65	19,80
ODM	14,00	17,00
Salento	14,08	14,08
País	15,07	18,37
Necoclí	15,69	21,57
Ovejas	18,32	18,32
Tibú	18,36	30,05
Suárez	19,61	19,61
Magangué	24,11	27,94
Puerto López	27,40	29,68

Fuente: DANE, estadísticas vitales y cálculos propios.

METODOLOGÍA

Para la realización del estudio –de corte exclusivamente académico– se conformaron seis equipos regionales que, bajo la coordinación académica de Foro Nacional por Colombia, adelantaron las labores de investigación y de promoción de los eventos de generación de opinión pública en los municipios: Foro Costa Atlántica asumió los municipios de la región Caribe; el equipo de la Presidencia de Foro, en Bogotá, los correspondientes a Caldas, Cundinamarca y Meta; y Foro Valle del Cauca los de la zona Cafetera y el norte del Valle. Los municipios de

Norte de Santander estuvieron a cargo de la Corporación Compromiso, con sede en Bucaramanga; los de Antioquia fueron estudiados por las Corporaciones Región y Conciudadanía, de Medellín, y los de Cauca y Tolima, por la Universidad del Cauca, en Popayán. La Unidad Ejecutora de Programas (UEP), de la Presidencia de Foro, fue la encargada de coordinar nacionalmente el proyecto de investigación tanto en términos operativos como académicos.

Metodológicamente, el estudio combinó una doble estrategia: de un lado, diseñar y aplicar herramientas que permitieran construir un perfil de los actores armados ilegales que inciden en la gestión municipal, valorar el peso que tienen con respecto a otros actores locales, conocer sus mecanismos de “penetración” en los gobiernos locales, la orientación que pretenden dar a las decisiones públicas, especialmente en materia de planeación, manejo de recursos, contratación, ejecución de programas y proyectos y tipo de beneficiarios, y sopesar los efectos que dicha influencia ha tenido sobre las condiciones de vida de la población y sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos.

De otro, convocar a los actores de la vida local y regional con el fin de motivar el debate y la reflexión sobre la realidad del municipio, la incidencia del conflicto y de las organizaciones ilegales en el territorio, y la pertinencia de las propuestas políticas de los candidatos en campaña, todo ello en la perspectiva de buscar alternativas de cambio de la realidad local.

Para responder a esa doble apuesta estratégica, el proyecto combinó diversas técnicas de investigación. Al análisis de fuentes secundarias provenientes de entidades del orden nacional, departamental y municipal, así como de información documental y de prensa, se sumó un intenso trabajo de campo que contempló la recolección de información primaria y la realización de entrevistas y grupos focales con diverso tipo de actores: alcaldes, funcionarios municipales y departamentales, párrocos, concejales, políticos, líderes sociales, representantes del sector rural y grupos étnicos, educadores y dirigentes de diverso tipo de organizaciones, quienes plantearon su visión sobre la situación local. En total fueron realizados 25 grupos focales y 133 entrevistas en los 18 municipios y en algunas capitales de departamento.

De igual forma, fueron diseñadas y socializadas en los equipos varias matrices de sistematización de información sobre variables e indicadores indispensables para el análisis del proceso y los resultados de la gestión pública, los avances en materia de calidad de vida y el seguimiento al proceso político electoral. Este ejercicio metodológico permitió obtener información comparable y contar con criterios similares para la lectura de los fenómenos sociales bajo investigación.

La combinación de estas variadas estrategias para documentar ampliamente el proyecto, fundadas en una orientación metodológica pluralista, tuvo que enfrentar varias dificultades: además de las ya conocidas deficiencias de los sistemas de información existentes en el nivel regional y nacional, la naturaleza del objeto de estudio, lo álgido del conflicto en algunos municipios y las limitaciones propias de la gestión en las localidades generaron problemas en términos de acceso, actualidad, calidad y confiabilidad de la información, y de voluntad de los actores locales para entregarla. No obstante estas dificultades, la información obtenida permite soportar los principales hallazgos y conclusiones planteadas⁷.

La estrategia para promover la deliberación pública sobre las relaciones entre territorio, conflicto y gestión pública fue la organización de dos foros en la mayor parte de los municipios. Uno de ellos se denominó “Territorio, Gestión Pública y Paz”, diseñado para generar un diálogo entre diversos actores locales sobre el tema del conflicto local y regional, mientras el otro buscó propiciar un escenario para el encuentro y el debate democrático de ideas y propuestas entre los candidatos a la Alcaldía en las elecciones de octubre de 2007. Si bien en todos los municipios se materializaron esfuerzos para convocar los debates públicos, el contexto vivido en muchas localidades como consecuencia del conflicto y de las rivalidades políticas entre candidatos no siempre hizo posible llevarlos a la práctica con los diseños definidos inicialmente.

Así, en algunos casos el primer foro debió obviar directamente el tema del conflicto y convertirse en una reflexión más general sobre el municipio soñado y la gobernabilidad local, a la vez que se orientó a propiciar la identificación de soluciones para fortalecer la descentralización, las posibilidades económicas y sociales de desarrollo local y la gestión pública en perspectiva democrática, tópicos que fueron abordados teniendo como norte el planteamiento de visiones estratégicas de futuro. Por su parte, la situación de tensión preelectoral generó resultados disímiles en relación con el segundo evento programado. Si bien para la mayor parte de municipios los debates entre candidatos constituyeron escenarios inéditos en el marco de la democracia local, se presentaron situaciones extremas en casos donde no se logró convocar el evento, y otros donde se sobrepasaron las metas propuestas⁸. En total, se realizaron 28 foros en los 18 municipios. De todas formas, siempre se buscaron propuestas alternativas para poder cumplir con el objetivo de cualificar la opinión pública local, bien fuera a través de la publicación

⁷ El equipo de coordinación nacional del estudio hizo su propia búsqueda de datos en fuentes nacionales con el ánimo de unificar las fuentes de información y asegurar la comparabilidad entre municipios.

⁸ Por ejemplo, en Magangué se realizaron cinco foros televisivos sobre diversas temáticas referidas al desarrollo local. En dos de las regiones seleccionadas para el estudio no fue posible hacer el segundo evento, dado que en ellas el estudio se inició en fecha muy próxima a las elecciones de octubre de 2007.

y difusión de guías para las elecciones, incluyendo las propuestas programáticas de los principales candidatos (caso de Zarzal o Salento) o a través de programas radiales.

Como es de suponerse, el proceso metodológico arriba descrito implicó un trabajo permanente y coordinado entre los equipos de investigación regionales y el equipo coordinador del proyecto. Para ello, además de diversas visitas a las sedes de estos equipos por parte de los investigadores principales, se realizaron varias reuniones de los equipos regionales en Bogotá, en algunas de las cuales estuvieron presentes expertos nacionales que expresaron valiosas opiniones y comentarios⁹. La revisión de los avances y dificultades en la ejecución del proyecto, así como la definición conjunta, tanto de herramientas metodológicas como de hipótesis colectivas, fueron siempre objeto primordial de estos encuentros.

Como complemento a la información de carácter local generada por el estudio, fueron elaborados algunos análisis más globales en torno al conflicto armado en Colombia, que aparecen en la primera parte del libro: uno sobre antecedentes, desarrollo y perspectivas del conflicto armado en Colombia, escrito por el profesor Jaime Zuluaga, de la Universidad Nacional y la Universidad Externado de Colombia; otro, sobre paramilitares y municipio, a cargo de León Valencia, de la Corporación Nuevo Arco Iris; y un tercero sobre guerrilla y municipios, elaborado por el profesor Fernando Cubides, de la Universidad Nacional.

Una actividad clave para la redacción final de este libro fue la presentación de los resultados preliminares del estudio a un público amplio en un evento de dos días, realizado el 11 y 12 de noviembre de 2008, en Bogotá. Al evento fueron invitados el profesor Marc Chernick, de la Georgetown University, en Washington, quien dictó la conferencia “Democracia, conflicto armado y paz: ¿Se pueden consolidar instituciones democráticas en un conflicto armado?”, y el ex alcalde de Tecoluca (El Salvador), hoy diputado de la Asamblea Nacional, Carlos Cortez, quien presentó la experiencia de reconstrucción de su ciudad en la coyuntura del post-conflicto. También fueron invitados varios expertos nacionales, quienes comentaron los seis informes regionales, presentados por los coordinadores de los equipos regionales, y el informe nacional, presentado por el coordinador académico del estudio, Fabio E. Velásquez C.

El evento concluyó con un panel, titulado “¿Qué hacer?”, en el que participaron el gobernador de Santander, Horacio Serpa Uribe, el representante a la

⁹ Participaron en los seminarios y reuniones nacionales de discusión León Valencia (Corporación Nuevo Arco Iris), Jaime Zuluaga (Profesor Universidad Nacional), Alberto Maldonado (RINDE), Martha Tamayo, Javier Moncayo (GTZ) y Viviana Barberena (RINDE).

Cámara y ex alcalde de Neiva, Héctor Javier Osorio, el director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, Gilberto Toro, y Viviana Barberena N., en representación de la GTZ¹⁰. En el evento fue entregado a los asistentes un primer avance del informe de investigación, titulado “Territorio, Conflicto y Gestión Pública: una mirada desde lo local”, publicado en la serie “Foro Debates” (Foro Nacional por Colombia, 2008, noviembre).

El libro está organizado en dos grandes partes: la primera de ellas incluye los trabajos de Jaime Zuluaga, Fernando Cubides y León Valencia sobre el conflicto armado en Colombia y la relación entre los grupos guerrilleros, los paramilitares y el municipio en Colombia. Los tres capítulos presentan una visión panorámica de cada uno de los temas, que sirve de telón de fondo y de insumo para la interpretación de los resultados de la investigación. Estos últimos son presentados en la segunda parte del libro, estructurados en siete capítulos y dos textos finales, uno de conclusiones y otro de propuestas. El primero de los capítulos presenta los conceptos que guiaron la realización del estudio y la interpretación de la información. Un segundo capítulo describe los actores armados ilegales que han hecho presencia en los municipios estudiados y examina sus estrategias de asentamiento en el territorio desde comienzos de la década del ochenta.

Los tres capítulos siguientes tienen como objeto de atención la dimensión político-electoral. En ellos se muestran las trayectorias políticas de los municipios y la evolución reciente de los mapas políticos locales, así como la incidencia que ha tenido sobre estas trayectorias y desenlaces recientes la presencia de actores armados. Los capítulos intentan responder preguntas sobre los partidos más afectados por la acción de los grupos armados ilegales, las modalidades estratégicas de relación de estos últimos con lo político, sus mecanismos de inserción, los intereses que animan a los actores políticos a aliarse con los grupos armados ilegales ó a confrontarlos. Adicionalmente, se mencionan algunas características de los sistemas políticos locales, que ayudan a entender por qué ha sido relativamente fácil para los actores armados ilegales influenciar las elecciones y penetrar la clase política local. Finalmente, se presentan los resultados de la observación efectuada sobre la contienda electoral de octubre del 2007.

El capítulo siguiente aborda el análisis de la gestión en los municipios del universo de estudio, a través de un conjunto de indicadores de proceso y resultado que permiten mostrar las tendencias más relevantes del manejo de los asuntos públicos locales durante el período de estudio. Con base en esa información se propone una tipología de modos de gestión, a partir del análisis de las relaciones políticas dominantes en los procesos de toma de decisión en los municipios,

¹⁰ A ese panel fue invitado el Sr. Ministro del Interior y de la Justicia, Fabio Valencia Cossio, quien se excusó de asistir por compromisos ligados a su Cartera.

otorgando un lugar central al tema de la participación ciudadana, leído desde la hipótesis de los contrapesos sociales, propuesta por Archon Fung y Eric Olin Wright (2003).

El siguiente capítulo se centra en el examen de la incidencia de los actores ilegales en la gestión local. El análisis parte de una reflexión sobre las estrategias de los actores armados para copar la vida municipal y propone luego una tipología de formas de incidencia. Concluye el capítulo con una mirada de los efectos sociales y políticos de dicha influencia, así como de las variadas reacciones de la población a la presencia de los actores ilegales en el territorio.

En la última parte del informe se exponen las conclusiones y recomendaciones del estudio. Mientras las primeras realizan una interpretación de conjunto de los resultados más relevantes de la investigación, mostrando tendencias, similitudes y diferencias en relación con el carácter de los actores ilegales presentes en el plano local, las tendencias electorales y la gestión pública municipal, las recomendaciones son fruto no sólo de las percepciones de los actores locales recogidas en el trabajo de campo, sino de la reflexión adelantada por el conjunto de las personas que intervinieron en el proyecto, en el marco de los propósitos y las expectativas definidas al respecto por Foro Nacional por Colombia, la Red RINDE y la GTZ.

Foro Nacional por Colombia desea agradecer a la GTZ por el apoyo permanente que brindó al equipo de investigación para la realización de este estudio, en especial a la señora Barbara Hess, al señor Peter Hauschnik y a Viviana Barberena. Con Viviana se entabló un permanente diálogo desde el diseño mismo del estudio, que permitió la convergencia de criterios sobre su desarrollo y sus resultados; a la Red RINDE por su disposición a escuchar y opinar sobre los avances de la investigación, así como por el ánimo permanente que infundió a los miembros del equipo coordinador de la investigación; a los estudiosos del tema que en diferentes momentos realizaron su aporte a las discusiones y aportaron valiosos comentarios y no menos importantes sugerencias; a los integrantes de los equipos de investigación en las diferentes regiones del país, quienes no sólo compartieron las responsabilidades de llevar adelante esta iniciativa, sino que pusieron lo mejor de sí para garantizar la calidad del estudio y de sus resultados; y a las personas que en los dieciocho municipios generosamente nos brindaron la información que estaba a su alcance y nos ayudaron a sacar adelante las tareas planificadas desde un comienzo.

Foro Nacional por Colombia espera hacer con este estudio un aporte a la reflexión sobre las relaciones entre conflicto armado, descentralización y gestión pública en Colombia, que contribuya de alguna manera a la comprensión de tendencias aún no esclarecidas sobre la evolución reciente del país y –sobre todo– al

logro de la paz en todos los rincones de nuestra geografía nacional. En tal sentido, el rigor académico que pretende haber alcanzado el estudio adquiere su pleno sentido en la medida en que las ideas planteadas en este informe, especialmente las propuestas que se formulan como cierre del análisis de resultados, contribuyan a movilizar voluntades hacia la construcción de la paz entre los colombianos. Ese ha sido realmente el motor de nuestra actividad en estos dos años de investigación y seguirá siendo una de las razones fundamentales de nuestro quehacer en el futuro.

PRIMERA PARTE
GUERRILLA, PARAMILITARES Y
CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Jaime Zuluaga N.
Fernando Cubides C.
León Valencia A.

CAPÍTULO 1

ORÍGENES, NATURALEZA Y DINÁMICA DEL CONFLICTO ARMADO

Jaime Zuluaga Nieto¹

1. NATURALEZA DEL CONFLICTO ARMADO

¿Cómo caracterizar la grave situación de violencia política que afronta Colombia y que en las últimas décadas se ha extendido por gran parte de la geografía nacional, ha creado las condiciones para que desde 1999 se adelante la mayor intervención norteamericana de los últimos años en América Latina y provocado una de las más graves crisis humanitarias en el mundo? ¿Estamos en una situación de conflicto armado o de guerra? Si es guerra, ¿de qué tipo de guerra se trata? El debate en torno a estas cuestiones ha cobrado relevancia en los últimos años y las respuestas que se den tienen importancia, comoquiera que es a partir de ellas como se definen las políticas orientadas a resolver la situación.

La discusión está atravesada por las interpretaciones de los conflictos desarrollados a finales del siglo XX. A partir de la Segunda Guerra Mundial la tendencia que se proyecta es la desaparición de las guerras entre las grandes potencias, la reducción de los conflictos interestatales y el incremento de los internos. De los conflictos ocurridos entre 1945 y 1995 ninguno se produjo entre las grandes potencias, los interestatales representaron el 18% y los internos el 82%. La casi totalidad de las intervenciones de americanos, soviéticos, británicos y franceses se produjeron en conflictos internos en los países del Tercer Mundo

¹ Profesor Emérito, Universidad Nacional de Colombia. Profesor Titular, Universidad Externado de Colombia.

(Kalevi, 1996. p. 25). De los “conflictos armados mayores”² registrados en 1996 solamente uno era interestatal, el de la India-Pakistán en torno a Cachemira, todos los demás eran internos (Sollenberg y Wallensteen, 1997).

Algunos estudios sostienen que las guerras internas de fines del siglo XX y comienzos del XXI se caracterizan por no obedecer a determinantes ideológicos y políticos, sino que son conflictos de legitimidad, identitarios –étnicos, religiosos– o de civilizaciones (Battistella, 1998). Mary Kaldor las identifica como “nuevas guerras”, propias de la globalización, expresivas de la tensión entre lo local y lo mundial, lo nacional y transnacional. En ellas se han producido cambios significativos en las formas de combatir, que responden a las transformaciones en las relaciones sociales de la guerra y a la necesidad de ejercer el control sobre la población suprimiendo a los que tienen identidades u opiniones diferentes a través de masacres y reasentamientos forzosos realizados por paramilitares, grupos de mercenarios, policías y ejércitos regulares (Kaldor, 2001). Otros estudios enfatizan en los aspectos económicos implicados en las guerras y asocian la propensión a las guerras civiles con los bajos niveles de desarrollo económico, el carácter rentista del Estado y la dependencia de las exportaciones de recursos naturales. Desde esta perspectiva, el bajo ingreso *per capita*, el lento ritmo de desarrollo y la dependencia de recursos naturales para la exportación serían los detonantes de la guerra civil. Se trata de “guerras codiciosas”, al decir de Collier, en las que las diferentes causalidades que las generan derivan en la lucha por el control de los recursos. “En Suramérica, las FARC generan cerca de 500 millones de dólares al año de su control del cultivo de drogas” (Collier, 2005. p. 36).

Más allá de estas interpretaciones hay que señalar que uno de los rasgos sobresalientes de estas guerras consiste en que convierte a los civiles en objetivo militar. Según Collier, si a comienzos del siglo XX el 90% de las víctimas de los conflictos armados fueron soldados, en la década de los noventa alrededor del 90% de las víctimas fueron civiles, como resultado de los cambios en las prácticas militares tanto por parte de los grupos rebeldes o disidentes como de las fuerzas gubernamentales que aterrorizan a la población, la saquean y la desplazan³.

2 Según el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz –SIPRI– conflictos mayores son aquellos combates prolongados entre las fuerzas militares de dos Estados, o entre las de un gobierno y al menos un grupo armado organizado cuyo número anual de muertos supera el millar.

3 Mary Kaldor coincide con Paul Collier en esta apreciación. “A principios del siglo XX, la proporción entre bajas militares y civiles en las guerras era de 8:1. Hoy en día esa proporción se ha invertido casi al milímetro; en las guerras de los años noventa, la proporción entre las bajas militares y civiles es de 1:8. Diversos comportamientos que estaban prohibidos en las reglas clásicas de la guerra y penalizados en las leyes sobre la materia elaboradas a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como las atrocidades contra la población no combatiente, los asedios, la destrucción de monumentos históricos, etcétera, constituyen en la actualidad un elemento fundamental de las estrategias de las nuevas modalidades bélicas” (Kaldor, 2001. p. 23).

Para responder la cuestión de si nos encontramos en una situación de conflicto armado o de guerra es indispensable volver sobre las definiciones básicas. De acuerdo al Protocolo II adicional a los Acuerdos de Ginebra los conflictos armados internos (no internacionales) son los que se desarrollan “en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Los elementos que definen una situación de conflicto armado interno se configuran claramente en el caso colombiano: las guerrillas son grupos organizados que enfrentan al Estado desde los años sesenta; tienen mandos responsables reconocidos; desarrollan acciones militares sostenidas y, desde fines de los años ochenta, han extendido su presencia y adelantado acciones en gran parte del territorio nacional. La expansión territorial ha implicado un escalamiento del conflicto y el aumento del número de combates (tabla 1). Entre el 2002 y el 2007 el promedio de combates entre la fuerza pública y los grupos irregulares por año es de 2.188 combates por año, lo que arroja seis combates por día para todo el período.

Tabla 1. Combates entre la fuerza pública y grupos irregulares

Año	Número de combates
2002	2.005
2003	2.414
2004	1.975
2005	2.230
2006	2.793
2007	2.180

Fuente: Fundación Seguridad y Democracia

A la luz de las disposiciones del DIH, el país afronta un conflicto armado interno. ¿Alcanza la magnitud de una guerra? El concepto de guerra es polisémico, de allí que sea indispensable precisar el significado con que lo utilizamos. Derriennic (2001) define las guerras como enfrentamientos violentos entre grupos organizados y, cuando en ella se enfrentan conciudadanos dentro de las fronteras nacionales, se trata de guerras civiles. En esa misma dirección trabaja el grupo de investigadores hamburgueses dedicado al estudio de las guerras contemporáneas, dirigido por K. J. Gantzel, que las caracteriza como enfrentamientos violentos colectivos, que implican a dos o más fuerzas contendientes, una de las cuales debe estar al servicio del gobierno y los enfrentamientos deben responder a una estrategia global⁴.

⁴ La referencia a la concepción de guerra del grupo de Hamburgo se encuentra en Waldmann (2007).

Tomando como referente estas definiciones podemos afirmar que Colombia afronta una situación de guerra, comoquiera que es el escenario de enfrentamientos violentos colectivos entre las fuerzas estatales y los grupos insurgentes, resultado de los planes estratégicos de las fuerzas contendientes. Estas están conformadas por colombianos, lo que permitiría hablar de guerra civil en términos de Derriennic.

Antes de abordar la cuestión de la naturaleza de la guerra examinemos la magnitud del conflicto armado para establecer si se ajusta a los parámetros internacionalmente aceptados para definir cuando un conflicto es considerado una guerra. La convención adoptada señala que, si como resultado del conflicto interno se producen más de mil muertes al año, y al menos el 5% de éstas es causado por la parte más débil, se habla de guerra civil⁵. Según la base de datos sobre homicidio político del IEPRI, en 1983 el total de homicidios políticos en combate y fuera de combate llegó a 1.094 y desde entonces se ha sostenido con una tendencia creciente hasta el 2001 cuando llegó a los 4.061, año a partir del cual comienza a descender hasta llegar a los 3.172 en el 2004. La base de datos que trabajan Restrepo, Spagat y Vargas (2005, p. 518) para los años 1988 a 2003 arroja un promedio anual de 2.183 muertos como consecuencia directa del conflicto. Por último, con base en los informes del Ministerio de Defensa, en 2002 se produjeron 2.374 muertes, de las cuales 684 fueron causadas por los grupos subversivos; en 2007 murieron 2.538, de los cuales 471 fueron causadas por los grupos subversivos, y en 2008, 1.557, de los cuales 373 fueron causados por los grupos subversivos. En los siete años el promedio anual de muertes fue de 2.792 y los grupos subversivos fueron responsables de 575 al año, esto es el 20,59%.

La evidencia empírica es contundente: somos un país en guerra y, a pesar de las resistencias que el uso del concepto de guerra genera por la carga simbólica que entraña, éste ha terminado por imponerse en los medios académicos.

1.1. ¿Qué tipo de guerra? ¿Civil? ¿Contra la sociedad?

Quienes asumen que Colombia afronta una guerra interna han planteado diferentes formas de caracterizarla: civil, contra la sociedad, ambigua. Los que la caracterizan como guerra civil, entre los que podemos citar a Thomas Fisher (1999), Peter Waldmann (1999), Nazih Richani (2003), Carlo Nasi (2007) y el autor de este ensayo, entre otros, coinciden en la apreciación de Clausewitz según la cual “la guerra ... es un verdadero camaleón que modifica un tanto su naturaleza en cada caso concreto” (1972, p. 34); de ahí que no exista un solo tipo de guerra civil, comoquiera que ésta adopta diferentes formas de acuerdo con las circuns-

⁵ El Instituto Internacional de Estocolmo de investigación para la Paz, SIPRI por su nombre en Inglés, los llama “conflictos mayores” si se cumple la condición de mil o más muertes al año.

tancias de tiempo y lugar (Waldmann, 2007). La caracterización como guerra civil obedece al hecho de tratarse de enfrentamientos armados entre colombianos que se han dado bajo la modalidad de guerra de guerrillas. La crítica más frecuente a esta caracterización es la de que la sociedad colombiana no está dividida en torno a dos proyectos de sociedad contrapuestos y que los grupos insurgentes no cuentan con un apoyo significativo de la población, como ocurrió en guerras civiles paradigmáticas como la española. Desconocen estos críticos la naturaleza cambiante de las guerras y el hecho de que no existe un prototipo de guerra civil. El muy débil respaldo de la población a las guerrillas y el hecho de que la guerra haya devenido de manera progresiva en enfrentamientos entre aparatos armados que no comprometen de manera activa a sectores amplios de la población no obstan para caracterizarla como guerra. Eduardo Pizarro (2004), si bien acepta que las guerrillas ejercen cierta representación, tienen algún control territorial y cumplen en algunas partes funciones estatales, en gran medida por la debilidad del Estado, considera que el concepto de guerra civil resulta inapropiado. En este mismo orden de ideas se ubica la crítica de Eduardo Posada Carbó para quien esta “caracterización [como guerra civil] es equívoca, inadecuada y sirve muy poco para un entendimiento más preciso de la naturaleza del conflicto en Colombia” (2001. p. 17).

Otra corriente, apoyándose en el hecho de que la guerra afecta sobre todo a la población civil, plantea que en Colombia lo que hay es una guerra contra la sociedad. Destaca el carácter marginal del conflicto armado, la adhesión del Estado a los principios democráticos a pesar de la manifiesta tolerancia o complicidad con los paramilitares por parte de sectores de las fuerzas militares, le atribuye especial significación a la expansión del narcotráfico que ha incidido en la generalización de la violencia, la crisis institucional y la desorganización del tejido social, todo lo cual no se expresa en la producción de un punto de referencia central de división de la sociedad, por lo cual sería impropio calificar de civil esta guerra. Lo significativo es que el crecimiento de las organizaciones armadas y la generalización de la violencia ha reducido a sectores de la población a la condición de rehenes y, entre más “crecen los enfrentamientos, más se afectan los más vulnerables y, como siempre ocurre, más se acentúa su miseria y más se agudizan sus desigualdades”, sostiene Pécaut (2001. p. 15), el más esclarecido representante de esta corriente.

Esta tesis tuvo una amplia acogida por parte del presidente Andrés Pastrana, quien reconociendo la atipicidad del conflicto colombiano, la articulación de dos guerras, una del narcotráfico contra el país y el mundo, y otra, de las guerrillas contra el modelo económico y social, considera que “no sufrimos una guerra civil, sino la guerra de unos pocos violentos contra la sociedad civil” (2005.p. 481). Como han puesto de presente los estudios recientes sobre las guerras civiles en

el mundo, dos de sus rasgos son la afectación de la población y la crudeza de las formas de lucha. El que afecten a la sociedad civil en forma creciente no es un argumento para desconocer el carácter civil de estas guerras; por el contrario, es una de sus características.

Con base en la incidencia que en las guerras civiles contemporáneas tienen sus fuentes de financiamiento y la importancia que en ese sentido ha tenido desde los años ochenta la economía del narcotráfico, en algunos círculos oficiales y académicos de los Estados Unidos se ha caracterizado la situación colombiana como una guerra ambigua, formulación que ha servido de soporte para articular lucha antinarcóticos y contrainsurgente, tal como se hace a través del Plan Colombia. Esta visión se orienta a la criminalización del adversario como narcotraficante y a la despolitización del conflicto. El que el narcotráfico y sus recursos económicos contribuyan al fortalecimiento militar de las guerrillas no convierte a éstas en organizaciones de delincuencia común. Las guerrillas son organizaciones militares con objetivos políticos, a pesar de su creciente financiación con recursos del narcotráfico, como lo demuestran las agendas de negociación que han propuesto en las diversas tentativas de negociación de paz. Desconocerles esta naturaleza es una visión simplificadora del conflicto, que ha servido de base para que, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, prevalezca en los medios oficiales estadounidenses⁶ y colombianos una mirada según la cual en lugar de una situación de guerra lo que enfrentamos es una amenaza terrorista financiada por el narcotráfico.

La convergencia de tres procesos ha servido para alimentar esta visión. En primer lugar, el creciente recurso al terrorismo por parte de las organizaciones guerrilleras y el hecho de que los grupos paramilitares hayan hecho del terrorismo su forma fundamental de acción; en segundo lugar, la ruptura de las conversaciones entre el gobierno nacional y las FARC en febrero del 2002, que llevó al presidente Pastrana a tratarlas como terroristas y a equipararlas con organizacio-

6 En la “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América” se plantea que “algunas partes de América Latina se enfrentan al conflicto regional, en particular el derivado de la violencia de los cárteles de drogas y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico de narcóticos sin restricciones pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos formulado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas, mientras tratamos de llevar a cabo la tarea, igualmente importante, de reducir la demanda de drogas en nuestro propio país.

“En cuanto a Colombia, reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas, que desafían la seguridad del Estado, y el tráfico de drogas, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos. Actualmente estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y la provisión de seguridad básica al pueblo de Colombia”. [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/espanol/terror/0293001.htm>, recuperado: febrero de 2009.

nes como Al Qaeda, ETA e IRA, posición compartida por el presidente Uribe⁷. Las FARC, el ELN y las AUC están incluidas en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Y, finalmente, la cruzada mundial contra el terrorismo de la administración Bush. Esta posición es insostenible ante las evidencias empíricas y las teorías sobre los conflictos armados; ha tenido muy poca acogida en los medios académicos pero su importancia radica en que a partir de ella el gobierno ha definido su política militar.

La adopción de la tesis de la amenaza terrorista conduce al desconocimiento de los aspectos ideológicos y políticos implicados en la guerra, la narcotiza y despilitiza, lo que agrega dificultades a la búsqueda de salidas diferentes a la militar, en la medida en que criminaliza al adversario e ignora sus pretensiones políticas que, eventualmente, podrían ser objeto de una negociación. Por otra parte, inscribe la situación nacional y su tratamiento en una perspectiva global que reduce los márgenes internos de acción y magnifica su incidencia regional, como en efecto ha ocurrido en los últimos años.

Desconocer la existencia del conflicto o de la guerra tiene que ver además con la aplicación o no del derecho internacional humanitario. En situaciones de conflicto armado y/o de guerra tienen plena vigencia las normas del DIH, y tanto el Estado como los grupos alzados en armas están obligados a respetarlas y aplicarlas. Incide además en la cooperación internacional, en las relaciones con los organismos multilaterales y en las posibilidades de intervención por parte de otros Estados o de organismos multilaterales (Posada Carbó, 2001).

1.2. Una definición de la naturaleza de la guerra

La pregunta que sigue vigente es la de ante qué tipo de guerra nos encontramos. Diferentes estudios aportan elementos para esa respuesta. El Informe de Desarrollo Humano Colombia 2003, pone de relieve que “el conflicto se ha ensañado sobre todo en la “periferia” campesina y ha sido marginal al sistema político colombiano” (PNUD, 2003. p. 21), lo que ha favorecido su regionalización, en cuya dinámica se inscriben los desarrollos de las guerrillas y de los grupos paramilitares. El estudio de Fernán González, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez (2002) destaca la dimensión espacial y sus diferencias regionales en el proceso de

⁷ El presidente Álvaro Uribe desconoce la existencia de conflicto armado o guerra; define a las FARC y al ELN como organizaciones terroristas y sostiene que “los historiadores, los sociólogos, los políticos se referían al problema colombiano como “un conflicto prolongado de baja intensidad”. Conflicto no es. Aquí hay una democracia que todos los días se perfecciona, aquí hay problemas de desempleo, de miseria, de injusticia, pero lo que tenemos es un desafío del terrorismo a la ciudadanía de la patria y a las instituciones democráticas.” Palabras del presidente Uribe con ocasión de la transmisión del mando en el Ejército Nacional, [en línea] disponible en: <http://www.presidencia.gov.co/discursos/framdis.htm>, recuperado: el 11 de noviembre de 2004.

configuración del Estado, así como las lógicas de acción de los grupos que optan por el recurso a la violencia como medio para la solución de los conflictos de la sociedad. En *Nuestra guerra sin nombre*, Gutiérrez y Sánchez (2006) sintetizan los aportes de un conjunto de investigaciones destacando que el conflicto es “más global y más local” en la medida que los procesos de globalización han incidido en el Estado y en las organizaciones rebeldes y criminales: “el conflicto colombiano es actualmente más económico, más criminal y más político. En otros términos, hay criminalización de la política y de la guerra y politización del crimen”; el conflicto responde en buena medida al cierre del sistema pero a su vez ha inducido transformaciones democráticas; en el conflicto se articulan tendencias reguladoras con “altos niveles de brutalidad” en una dialéctica irregularidad de la guerra-regulación de las relaciones (p. 46-49). Por su parte, Pizarro (2004) retoma lo que estima como consensos entre los analistas del conflicto: su carácter interno, no convencional o irregular, ideológico en sus raíces y prolongado.

Si nos remitimos a sus orígenes en los años sesenta, las guerrillas le plantearon al Estado una guerra con fundamentos ideológicos y objetivos políticos, a tono con la época. Invocaron en ese entonces la urgencia de dar respuesta a problemas económicos, sociales y políticos como el de la tierra, el cierre del sistema político y la dominación imperialista. La modalidad de lucha adoptada fue la guerra de guerrillas, tomando como escenario fundamental el campo. Por sus orígenes es una guerra insurgente, irregular, con raíces ideológicas y políticas, propia de la época de la guerra fría. Su prolongación en el tiempo, el derrumbe del llamado campo socialista y el fin de la guerra fría, la expansión y consolidación de la economía y de organizaciones criminales internacionales del narcotráfico en el contexto de la globalización le imprimieron algunos rasgos de las guerras civiles de fines del siglo XX: la incidencia de factores económicos derivados del narcotráfico, la diversificación de actores con el surgimiento del paramilitarismo, cambios en las relaciones sociales de la guerra y las formas de lucha. Por los cambios que ha experimentado en las dos últimas décadas es también una guerra de la posguerra fría, que adquiere algunos rasgos de lo que Kaldor piensa con el concepto de nuevas guerras.

En síntesis, estamos ante una *guerra de dos épocas* –de la guerra fría y la posguerrafría, *interna*, de *carácter insurgente*, de *naturaleza ideológica y política*, *multiactores*, en *acelerado proceso de degradación y atravesada por los intereses de la economía del narcotráfico*. La presencia del narcotráfico y la localización de escenarios de guerra en las fronteras le confieren *dimensión internacional* con fuerte incidencia regional.

2. ORÍGENES Y DESARROLLO DE LAS GUERRILLAS

Las guerrillas surgieron a mediados del siglo XX en una época en la que Colombia experimentaba importantes transformaciones económicas, sociales y políticas. En 1964 nacieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN); en 1967 el Ejército Popular de Liberación (EPL). Tres organizaciones que comparten la confianza en el papel de la violencia como “partera de la historia” y el horizonte socialista de su lucha, pero que se diferencian por las formas de organización, de acción y de relación con la población y el territorio.

A mediados de los años setenta, el surgimiento del Movimiento 19 de Abril (M19) amplió el universo guerrillero. El M19 se apartó de los preceptos convencionales que caracterizaron a las guerrillas de inspiración socialista e introdujo la lucha por la democracia. Posteriormente, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Patria Libre y el indigenista Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) diversificaron aún más el espectro de los movimientos guerrilleros y le confirieron al campo insurgente la heterogeneidad que ha marcado su desenvolvimiento e incidido de manera significativa en la dinámica de la guerra y en las posibilidades de la paz.

2.1. Antecedentes del conflicto armado

A partir de los años treinta Colombia vivió un acelerado proceso de cambio estructural. La economía se modernizó y perdió importancia relativa el sector agrario. En menos de tres décadas una tercera parte de la población migró del campo a la ciudad, propiciando un acelerado y caótico crecimiento. Los conflictos sociales se extendieron del campo a las ciudades dando origen a mediados del siglo a una época de intensa conmoción social. La relación capital-trabajo asalariado desplazó formas precapitalistas en el campo y en la ciudad, creció la clase obrera y se fortalecieron sectores medios de la población.

Estas transformaciones se produjeron conservando un régimen político y un modelo de desarrollo excluyentes. A diferencia de otros países latinoamericanos, Colombia no conoció experiencias exitosas de reformismo o populismo; las tentativas de este tipo fueron derrotadas políticamente o mediante la violencia, como ocurrió con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, hecho que marcó un punto de inflexión en la violencia bipartidista que dio origen a la guerra civil no declarada, conocida como la Violencia (1948-1953), la cual forzó el desplazamiento a las ciudades de cerca del 10% de la población. En este contexto se crearon guerrillas comunistas que, al lado de las liberales, combatieron la dictadura civil del gobierno Conservador. La mayoría de las guerrillas liberales se acogieron a las

amnistías ofrecidas por el gobierno militar de Rojas Pinilla (1953-57) y del Frente Nacional, pero las orientadas por los comunistas no lo hicieron y derivaron en movimientos de autodefensa campesina.

El desarrollo capitalista del sector rural agravó el secular problema de la concentración de la propiedad territorial y el pacto bipartidista del Frente Nacional puso fin a la Violencia sin tocar para nada la cuestión de la tierra para los campesinos, la que las guerrillas de los sesenta invocaron para justificar su recurso a las armas. El nuevo régimen político consolidó lo que Alfonso López Michelsen llamara el “partido único de la oligarquía” que le permitió superar las viejas rivalidades partidistas y establecer un poder más sólido y estable que en los períodos anteriores (Leal, 1984) preservando un modelo de desarrollo fuertemente inequitativo y excluyente que ha favorecido la presencia de ciertas formas de violencia.

Fue también una época de crecimiento de la izquierda, la cual se dividió en torno a la posición ante el Frente Nacional y al papel de la violencia en la lucha por el poder del Estado. El Partido Comunista optó por aliarse con el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y presentar sus candidatos bajo las banderas de esta disidencia; otros sectores de izquierda optaron por la vía de las armas. Paradójicamente, el Partido Comunista, partidario de la lucha política legal, era en ese momento la única organización de izquierda con un movimiento en armas relativamente consolidado: las autodefensas campesinas, cuya reivindicación era el acceso a la tierra.

2.2. Un contexto de guerras de liberación y luchas revolucionarias

En la conformación de los nuevos grupos que recurrieron a las armas influyeron los exitosos movimientos de liberación nacional de África y Asia, las divergencias en el movimiento comunista internacional entre chinos y soviéticos sobre el papel de la violencia en la transición al socialismo, el triunfo insurgente en Cuba en 1959 y la creciente influencia del pensamiento marxista en los medios académicos, en particular de las corrientes que reivindicaron el papel “revolucionario” de la violencia. En África y Asia algunos países lograron su independencia mediante guerras de liberación y la consolidaron optando por el socialismo como fueron los casos de Vietnam, el Congo y Argelia. En América Latina el triunfo del Movimiento 26 de julio contra la dictadura de Batista y el posterior curso socialista de la Revolución afirmaron la importancia de la guerra y el horizonte socialista de las transformaciones de la sociedad. Guerra, liberación nacional y socialismo fue la tríada ideológico-política que ejerció una notable influencia en las luchas políticas y en los debates académicos en los años sesenta. Corrientes neomarxistas hicieron la apología de la violencia revolucionaria, coincidiendo con las tesis del Partido Comunista de China, que sostenía que sólo a través de la guerra era posible que

los pueblos avanzaran hacia el socialismo. Por su parte, el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) postulaba la coexistencia pacífica con el capitalismo y la transición pacífica al socialismo. Estas divergencias condujeron a la división del movimiento comunista en todo el mundo.

En los años sesenta el mundo se conmocionó con las transformaciones culturales provocadas por la rebelión de los jóvenes, las luchas de las mujeres por la equidad de género, de los negros contra la discriminación racial en los Estados Unidos y, en general, el cuestionamiento de lo que significaba el capitalismo como forma de civilización. La conmoción también tocó el llamado campo socialista: las dictaduras burocráticas y la hegemonía soviética fueron severamente cuestionadas en Polonia y Checoslovaquia.

En Colombia, el ascenso de luchas sociales y políticas que se desató al inicio de los sesenta fue enfrentado por el primer gobierno del Frente Nacional con un tímido reformismo –ley de reforma agraria⁸, creación de las Juntas de Acción Comunal– y con represión. En el clima de polarización de la guerra fría los gobernantes colombianos, temerosos de un ascenso revolucionario que pusiera en peligro su dominación, trataron como expresiones subversivas las que eran manifestaciones de oposición legal y movilización por reivindicaciones que requerían trámite democrático y respuestas positivas de parte del Estado. Este inadecuado tratamiento contribuyó al fortalecimiento de las posiciones que sostenían que, ante el “cierre del sistema”, no había más opción que el recurso a las armas.

Es éste el contexto en el que la izquierda colombiana crece y se diversifica. Los precursores de las guerrillas fueron el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR) y el Partido Revolucionario Socialista (PRS)⁹. Asociadas al MRL se crearon las Juventudes del MRL, un sector de las cuales optó por la lucha armada. Estos grupos fueron una simbiosis histórica de corrientes provenientes del Partido Comunista, guerrilleros liberales, sindicalistas, universitarios, partidarios de la teología de la liberación e intelectuales marxistas. Sectores del movimiento universitario y sindical y corrientes del MOEC y de las JMRL se vincularon al proceso de formación del ELN; sindicalistas

⁸ Algunos sectores de los partidos tradicionales asociaban las manifestaciones de violencia con la situación socioeconómica del sector rural. Por ello impulsaron un proyecto de reforma agraria, que encajaba en las perspectivas reformistas impulsadas por el gobierno de los Estados Unidos mediante la Alianza para el Progreso, con el objeto de “blindar” a las sociedades contra el fermento insurgente.

⁹ El Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), “7 de Enero” fue la organización seminal de algunas agrupaciones guerrilleras que surgieron en los años subsiguientes: el ELN y el Frente Unido de Liberación (FUL). En 1962 se fundó el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR), que agrupó corrientes nacionalistas, gaitanistas y socialistas, primera experiencia orgánica en la búsqueda de unificación de la izquierda. A finales de ese año, surgió el Partido de la Revolución Socialista (PRS), resultado de la convergencia del grupo ARCO, disidente del Partido Comunista, y jóvenes universitarios e intelectuales marxistas ex militantes del PC.

y universitarios a la del EPL, mientras que las autodefensas campesinas orientadas por el Partido Comunista constituyeron la base social de las FARC. Los orígenes de las FARC están en el mundo rural; los del ELN y del EPL son el fruto de una convergencia entre los mundos urbano y rural.

2.3. Los orígenes de las FARC: de autodefensa campesina a guerrilla móvil

Las guerrillas orientadas por el Partido Comunista se localizaron a fines de los cincuenta en el oriente del país (Marquetalia, Riochiquito, Pato, Guayabero, el Duda, el Ariari), convertidas en “autodefensas campesinas”. A comienzos de los sesenta congresistas conservadores, encabezados por Álvaro Gómez Hurtado, presionaron para que se las redujera militarmente alegando que se habían constituido en “repúblicas independientes” que desafiaban la soberanía nacional. El presidente Guillermo León Valencia autorizó el ataque: en mayo de 1964 fue bombardeada Marquetalia. De la resistencia a este ataque nació el Bloque Guerrillero del Sur, que en el Programa Agrario del 20 de julio de 1964, primer documento programático de lo que serán las FARC, afirman su condición de revolucionarios que luchan por el cambio de régimen. Sostienen que hasta entonces habían recurrido a “la vía menos dolorosa para nuestro pueblo: la vía pacífica, la vía de la lucha democrática de las masas, las vías legales que la Constitución de Colombia señala. Esa vía nos fue cerrada violentamente y, como somos revolucionarios (...) obligados por las circunstancias arriba anotadas, nos tocó buscar la otra vía: la vía revolucionaria armada para la lucha del poder”¹⁰. El 1966 el Bloque adopta el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Su base social son colonos y campesinos en lucha por el derecho a la tierra.

2.4. El surgimiento del ELN y la revolución cubana

En la formación del ELN convergieron corrientes liberales que se habían agrupado bajo las banderas del Movimiento Revolucionario Liberal y de su organización juvenil, la JMRL; sectores cristianos partidarios la Teología de la

10 En el “Programa Agrario de los guerrilleros” se sintetiza así lo que a su juicio son las guerras del ‘regimen contra los campesinos: “Contra nosotros se ha desencadenado en el curso de quince años cuatro guerras. Una a partir de 1948, otra a partir de 1954, otra de 1962 y esta que estamos padeciendo a partir del 18 de mayo de 1964, cuando los mandos militares declararon oficialmente que ese día había comenzado la ‘operación Marquetalia”

“Hemos sido las primeras víctimas de las furias latifundistas porque aquí en esta parte de Colombia predominan los intereses de los grandes señores de la tierra, los intereses más retardatarios del clericalismo, los intereses en cadena de la reacción más oscurantista del país. Por eso nos ha tocado sufrir en la carne y en el espíritu todas las bestialidades de un régimen podrido que se asienta sobre el monopolio latifundista de la tierra, la monoproducción y la monoexportación bajo el imperio de los Estados Unidos”. [en línea] disponible en: <http://mbolivariano.blogspot.com/2007/12/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de.html>, recuperado: marzo de 2009.

Liberación y de una iglesia al servicio de los sectores populares; dirigentes estudiantiles y sindicales influenciados por la Revolución Cubana, y algunos campesinos que habían formado parte de las guerrillas liberales en Santander. Inicialmente, el ELN se localiza en Santander, en zonas en las que en el período de la Violencia habían operado las guerrillas liberales de Rafael Rangel. Su primera acción militar se produjo en enero de 1965 con la toma de la población de Simacota.

El ELN opera como una guerrilla móvil. Sus relaciones con la población rural y urbana se subordinan a sus necesidades militares y funcionan más como redes de apoyo logístico que como estructuras para la acción política. A diferencia de las FARC, su presencia no evoca los grupos armados de la violencia bipartidista ni se la asocia a los reductos de bandolerismo; es percibida como una guerrilla de nuevo tipo, portadora de un proyecto revolucionario alentado por jóvenes idealistas e inspirado en la experiencia cubana. Proyecta su influencia en sectores estudiantiles, profesionales, sindicales y cristianos, fortalecida por la incorporación a sus filas del sacerdote Camilo Torres Restrepo¹¹.

En el Manifiesto de Simacota, su primer programa político, sostienen que ante “la violencia reaccionaria desatada por los gobiernos oligarcas [...] La lucha revolucionaria es el único camino de todo el pueblo para derrocar el actual gobierno de engaño y de violencia. Nosotros, que agrupamos el Ejército de Liberación Nacional, nos encontramos luchando por la liberación de Colombia. [...] ¡Viva la unidad de los campesinos, los obreros, los estudiantes, los profesionales y las gentes honradas que desean hacer de Colombia una patria digna para los colombianos honestos! ¡Liberación o muerte!”¹².

2.5. El EPL: la irrupción del maoísmo

El Partido Comunista se dividió a comienzos de los sesenta como consecuencia del debate sobre el papel de las autodefensas campesinas y de la escisión chino-soviética en torno al carácter pacífico o violento de la transición al socialismo. Fruto de esta división se organizó en mayo de 1965 el Partido Comunista Marxista Leninista (PCML), que a su vez creó el Ejército Popular de Liberación (EPL), el cual inició actividades en febrero de 1967 en la zona selvática de los ríos Sinú y

¹¹ “El ELN rompe los esquemas políticos que había en esos años, pero era algo naciente y lo que no logra es reinventar nuevas formas de organización. Aunque sí de motivación. ¡Porque hubo un estallido de motivación en todo el país! [...] Ese estallido que fue el nacer de la Organización, después la incorporación de Camilo, después los golpes militares que se dieron al comienzo... Todo eso generó una simpatía tremenda y lo removió todo. Y el impacto político no hubiera sido igual si Camilo no hecha p’al monte en ese momento. Ese estallido de nueva motivación para luchar creó una situación nueva. Lo que no logramos después fue canalizar toda esa motivación”. (López Vigil, s.f. p. 135).

¹² Manifiesto de Simacota, 7 de enero de 1965.

San Jorge, en Córdoba¹³. Acorde con la concepción maoísta en la que se inspira, el EPL es el brazo armado del Partido y, en consecuencia, sigue sus orientaciones programáticas: lucha armada con base en el campo mediante la conformación de un ejército integrado esencialmente por campesinos que bajo la conducción del proletariado desarrolla la guerra popular con el propósito de tomar el poder y construir el socialismo, luego de una etapa de transición de “nueva democracia” que cree las bases materiales del socialismo. En función de esos objetivos desarrollan un intenso trabajo político con campesinos y colonos, organizan en su zona de influencia las llamadas Juntas Patrióticas y promueven el choque con los hacendados. Su primera acción militar fue el juicio y ejecución de un terrateniente de la zona.

2.6. Naturaleza del conflicto armado en los sesenta

La insurgencia armada planteó al Estado una guerra de guerrillas de naturaleza ideológica y política, cuyo escenario fundamental es el campo. Su objetivo es la conquista del poder para el pueblo a efectos de construir el socialismo. En este propósito coinciden las FARC, el ELN y el EPL aunque con diferentes formas de acción y de relaciones con el territorio y la población. Tienen en común su carácter rural marginal, localizadas en zonas atrasadas de escasa población; aunque se presentan como proyectos nacionales su incidencia es, en el mejor de los casos, regional y no logran articularse significativamente a los conflictos y luchas de la época. La izquierda armada nace dividida y así se mantendrá hasta hoy.

3. DINÁMICA DEL CONFLICTO ARMADO

Desde el surgimiento de las guerrillas se puede diferenciar cuatro etapas en el desarrollo del conflicto armado. La primera (1964 hasta fines de los setenta) corresponde al auge inicial y declinación de las guerrillas. La segunda está marcada por la diversificación, la recuperación y la ruptura de la marginalidad política de las guerrillas, el surgimiento y expansión del paramilitarismo, los procesos de paz y la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. La tercera corresponde a la expansión, intensificación, degradación de la guerra, el auge paramilitar, la

¹³ “Es en febrero de 1967 que (sic) se constituye el EPL, ahí juramos bandera Pedro Vásquez, Caraballo, Ferreira, Pastor, como unos ocho compañeros más y yo. Tres mujeres: la gorda María, Virginia y Cecilia. Dos costeñas y una del Valle.

“... Luego viene algo que merece comentarse, los levantamientos campesinos. Primero toda la gente sería motivada para el asalto a las haciendas de los terratenientes, se les pone a los terratenientes como el punto central de la pelea. Se sacó una declaración pública a nombre de una Junta Patriótica, o sea, el memorando de la Junta en el cual toda la gente desconoce las leyes del gobierno y elabora sus propias leyes. Y después se dan los levantamientos, que consisten en la toma de las tierras y el ganado de los terratenientes y en la distribución de los mismos”. Declaraciones de Carlos Aníbal Cacua (“Lino”), en Villarraga y Plazas (1994. p. 40).

adopción del Plan Colombia, la lucha global contra el terrorismo, la metamorfosis del paramilitarismo y el repliegue de las guerrillas. La última corresponde a la política de seguridad democrática y la lucha contra el terrorismo.

3.1. Auge y declinación de las guerrillas

La guerrilla conoce un primer momento de auge, más político que militar, inmediatamente después de su surgimiento. Enfrentan la acción contrainsurgente del Estado exitosamente y, con la excepción del EPL, se fortalecen y amplían su presencia territorial, pero muy pronto entran en una fase de declinación, producto de golpes militares, de sus propias políticas y, para los casos del ELN y el EPL, de los conflictos internos y del tratamiento que les dieron.

Tras la exitosa resistencia al Plan Laso en 1964, la Segunda Conferencia guerrillera del Bloque Sur adopta el nombre FARC y se plantea como objetivo la conquista del poder. En 1967 buscan extender su presencia hacia el Quindío y en ejecución de ese plan concentran casi todos los destacamentos guerrilleros –excepto los dirigidos por Joselo y Marulanda– bajo el mando de Ciro Trujillo. Mientras se desplazaban fueron localizados por el Ejército y en los enfrentamientos perdieron un elevado número de hombres y el 70% de las armas. Durante los años siguientes las FARC se ocupan en recuperarse del grave golpe y extienden su presencia hacia el Cauca y el Magdalena Medio. En 1973, con ocasión de la Quinta Conferencia, Marulanda podrá afirmar: “por fin nos hemos repuesto del mal que casi nos liquida” (FARC-EP, 1998. p. 27). Para entonces tienen “una fuerza guerrillera semejante a la que se hizo presente por intermedio de sus delegados a la Segunda Conferencia...” (p. 28). En la Quinta Conferencia definen un plan estratégico, nuevas formas de operar, el fortalecimiento con el “movimiento de masas” y la organización por Frentes. En la Sexta Conferencia, celebrada en 1978 en el Río Duda, se han consolidado y cuentan con cerca de mil combatientes (Ferro y Uribe, 2002. p. 29). Durante todo este período actúan bajo la dirección política del Partido Comunista de Colombia (PCC) en el marco de su política de combinar todas las formas de lucha¹⁴.

Las primeras acciones del ELN y la vinculación a sus filas en octubre de 1965 del sacerdote Camilo Torres Restrepo le permitieron ganar simpatías en amplios sectores universitarios, sindicales y cristianos. La muerte en combate de Camilo en febrero de 1966 fue un duro golpe político que paradójicamente despertó solidaridad con la guerrilla y estimuló su crecimiento por algún tiempo. Pero sus conflictos internos, el tratamiento disciplinario de las diferencias ideológicas

¹⁴ Aunque en el programa agrario plantean la “vía revolucionaria armada para la lucha por el poder”, es claro que se encuentra subordinada a la estrategia del PC: “En Colombia se abre una vía revolucionaria original, basada en la utilización de todos los métodos y forma de lucha de masas, combinadas según las condiciones concretas regionales y generales” reitera la Resolución Política del 10º Congreso del PC.

y políticas, así como la concepción foquista en que se inspiraron afectaron sus posibilidades de desarrollo. En 1973, su columna central es cercada y liquidada en Anorí cuando buscaban ampliar su base de operaciones hacia Córdoba y buscaban una salida al mar.

Hasta ese momento habían logrado pasar de los 18 hombres de la fundación a 270, en un trabajo en el que “lo que se hizo fue buscar el mínimo apoyo para crear el foco inicial y hasta allí llegó el trabajo [...] Lo que más nos demostraría que esta forma tenía un vacío fue nuestra falta de vinculación con la ANUC, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos que nació con una fuerza tremenda en los años 70 y nosotros nos quedamos al margen de ese gran movimiento, por esa visión tan militarista” (Lopez Vigil, s.f., p. 139). Las redes sobrevivientes se reorganizan lentamente bajo la dirección del sacerdote Manuel Pérez, se produce un movimiento de “replanteamiento” de sus concepciones militares y políticas y formas de organización. En 1976 vuelve a surgir el Frente Camilo Torres, se crea el Solano Sepúlveda y se fortalece el José Antonio Galán. En 1978 logran constituir la Dirección Nacional Provisional y realiza la I Reunión Nacional del ELN que marca su recuperación. A partir de los años ochenta inicia un acelerado crecimiento.

En los primeros combates que afronta el EPL pierde a su comandante Pedro León Arboleda. Dos cercos militares entre el 67 y el 69 en el Bajo Cauca y Urabá, además de la divisiones intestinas y de las limitaciones de su política los reducen a una situación en la que su “principal mérito fue (haberse) mantenido, no haber desaparecido. Quedó un destacamento bastante reducido” (Behar, 1985. p. 48). Cuando deciden autorizar que parte de su dirección vuelva a las ciudades y trabaje con sectores urbanos, especialmente sindicales, sus redes urbanas son desmanteladas. A comienzos de los setenta se vinculan a las movilizaciones campesinas promovidas por la ANUC en la Costa Atlántica sin lograr superar su debilidad. En 1980, celebran el XI Congreso en el que reconocen “el papel de la clase obrera y de sectores como el intelectual, (abandonan) la concepción de la guerra popular prolongada, que es la teoría maoísta y (dejan) de sobreestimar al campesinado”(Behar, 1985. p. 49). Se plantean una estrategia de crecimiento nacional y aceptan el papel revolucionario de “luchas o reformas, (...) cambios parciales, que sin pretender que sea la caída de un gobierno, (...) le permiten al pueblo en su lucha, en su brega, elevar el nivel de conciencia, de comprensión de los problemas del país...” (Calvo, 1985. p. 127).

A comienzos de los setenta la sociedad encara una fuerte conmoción social y política: la más fuerte crisis universitaria del siglo XX, masivas movilizaciones de campesinos en lucha por “la tierra para el que la trabaja”, luchas urbanas y movimientos cívicos en demanda de servicios públicos. La hegemonía del Frente

Nacional fue confrontada en las urnas por la Alianza Nacional Popular –ANAPO– y el último presidente del pacto bipartidista, Misael Pastrana, asumió la presidencia en 1970 con un déficit de legitimidad en medio de las acusaciones de fraude electoral. La izquierda legal exploró estrategias electorales con base en coaliciones buscando superar su marginalidad electoral. Los grupos insurgentes no lograron influir de manera significativa ni establecer relaciones orgánicas con los movimientos sociales y políticos. El narcotráfico se consolidó mediante la exportación de marihuana y cocaína con un efecto profundamente corruptor de la sociedad y del Estado, provocó cambios significativos en las elites regionales, dando origen a lo que el presidente Turbay llamara “clases emergentes”, e incrementó la violencia. En esta década las guerrillas rurales no representaron ninguna amenaza seria para el Estado, sobrevivieron en zonas apartadas con una mínima capacidad militar y de afectación de la población, el territorio y la política. Su presencia se redujo a Córdoba, el Urabá antioqueño, Santander (Magdalena Medio), Tolima, Meta y Caquetá.

3.2. Recuperación de las guerrillas, surgimiento y expansión del paramilitarismo

En rechazo al fraude electoral que le arrebató la Presidencia de la República a la ANAPO se organizó en 1973 el Movimiento 19 de Abril –M19, guerrilla urbana en la que convergen anapistas liberales y conservadores, exguerrilleros de las FARC y cristianos. El M19 rompió con los esquemas de la izquierda insurgente, se abstuvo de alinearse con cualquiera de las fuerzas en las que se dividía el movimiento comunista internacional, planteó la defensa de la democracia “con el pueblo, con las armas”, sostuvo posiciones nacionalistas y reivindicó como símbolo de su lucha la figura y el pensamiento de Bolívar.

La guerrilla sale de la marginalidad política

Los años setenta terminan en medio del agravamiento de la crisis del régimen político (Leal y Zamosc, 1990): corrupción, incapacidad del gobierno para atender las demandas sociales, militarización del tratamiento de la protesta social, detenciones arbitrarias y torturas al amparo del Estatuto de Seguridad expedido por la administración Turbay Ayala, que precipitan al país en una fuerte crisis de derechos humanos. El M19 logró atraer la atención nacional con una serie de audaces acciones y puso fin a la marginalidad política de las guerrillas: el 17 de enero de 1974 se presentaron como guerrilla urbana sustrayendo de la casa museo de Bolívar en Bogotá su espada y espolines; el 31 de diciembre de 1978 sacaron cerca de cinco mil armas de los arsenales del Cantón Norte en Bogotá. La represión desatada por este último hecho condujo a la captura de la casi totalidad de su Comando Superior. En febrero de 1980 tomaron la sede de la Embajada

Dominicana haciendo rehenes a un elevado número de embajadores. El gobierno se vio obligado a reconocer la guerrilla como interlocutor político para negociar la liberación de los rehenes y, en el marco de estas negociaciones, el M19 propuso la solución política negociada de la guerra a través de un diálogo nacional con participación de la sociedad para acordar reformas democráticas. Desde entonces la propuesta de la solución negociada quedó en el escenario político nacional y fue el punto de partida de las negociaciones de paz que se adelantarían durante el gobierno del presidente Belisario Betancur, quien asumió la presidencia en medio de la recuperación política y militar de las guerrillas (Zuluaga, 1998).

En esta recuperación incidieron diversos factores: primero, un contexto internacional favorable por el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua (1979), la intensificación de la guerra insurgente en El Salvador y Guatemala y el incremento de la intervención norteamericana en Centro América. Segundo, cambios en el discurso de algunas de las guerrillas que incorporaron en sus planteamientos la propuesta de la solución negociada y la defensa del Estado de derecho y de la democracia como respuesta a las arbitrariedades y abusos cometidos por el Estado durante el gobierno de Turbay Ayala, y el replanteamiento de sus estrategias de crecimiento político y militar. Por último, la política del gobierno de Betancur de apertura democrática y negociaciones de paz.

A comienzos de los ochenta el espectro guerrillero se amplió con el surgimiento del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) Patria Libre, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), ambos resultado de las divisiones del EPL; el Movimiento de Autodefensa Obrera (ADO); el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), guerrilla indigenista que nació en el Cauca en 1983 como respuesta a las acciones de paramilitares que golpean a las comunidades indígenas movilizadas en la reivindicación y defensa de sus territorios, y una disidencia de las FARC conocida como el Grupo Ricardo Franco.

Los acuerdos de paz

Los esfuerzos del gobierno de Betancur por superar la crisis de legitimidad del régimen se producen en un momento en el que las guerrillas proyectan una nueva mirada hacia la acción política, los sectores sociales populares urbanos se encuentran en una dinámica unitaria y de ascenso en sus luchas que conducen a la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Coordinadora de Movimientos Cívicos y de frentes políticos afines a la guerrilla¹⁵. El presidente Betancur reconoció a las guerrillas como movimientos insurgentes producto de causas objetivas y suscribió con las FARC, el M19, el EPL y el movimiento de

¹⁵ Estos fueron el Frente Popular y A Luchar, afines con el EPL y el ELN respectivamente (Valencia, 2008).

Autodefensa Obrera (ADO) acuerdos de paz que hicieron posible que éstas adelantaran acciones políticas legales sin necesidad de deponer las armas o renunciar a su presencia territorial. Del acuerdo con las FARC –Acuerdo de La Uribe– nació la Unión Patriótica, movimiento liquidado a sangre y fuego en los años siguientes; con el M19 se convino la organización de Mesas de Diálogo, y con el EPL la promoción de una Constituyente Popular. El ELN, en proceso de recuperación después de su prolongada crisis, se abstuvo de participar en las negociaciones arguyendo que deslegitimaban la lucha armada y que no era posible que los problemas de los sectores populares fueran resueltos en una negociación de cúpulas guerrilleras y gubernamentales (Behar, 1985. p. 380; Hernández, 1998. p. 329). En esta posición lo acompañaron el MIR-PL y el PRT que conformaron lo que se llamó la “trilateral”, primera experiencia de coordinación entre los grupos guerrilleros. En el marco de este proceso unitario se producirá la fusión del ELN y el MIR-PL, dando origen a la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UCELN).

La política de paz fracasó. Varios factores convergieron en este resultado: el gobierno no logró comprometer a las Fuerzas Militares, las cuales se dedicaron a sabotearla, recurrieron a la “guerra sucia” y se asociaron al surgimiento de diversas formas de paramilitarismo; los partidos tradicionales y el Congreso, a pesar de haber aprobado la amnistía, no apoyaron la política de paz. Por su parte, las guerrillas hicieron de las negociaciones una “táctica de paz en el marco de una estrategia de guerra” (Pizarro, L., entrevista personal, 1990, por Zuluaga, J.). El testimonio de este fracaso es la toma y contratoma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985¹⁶. El proceso de paz fortaleció políticamente a las guerrillas en su primera fase, pero su fracaso les representó elevados costos políticos, especialmente al M19 que para ese entonces había logrado altos niveles de aceptación en amplios sectores de la población.

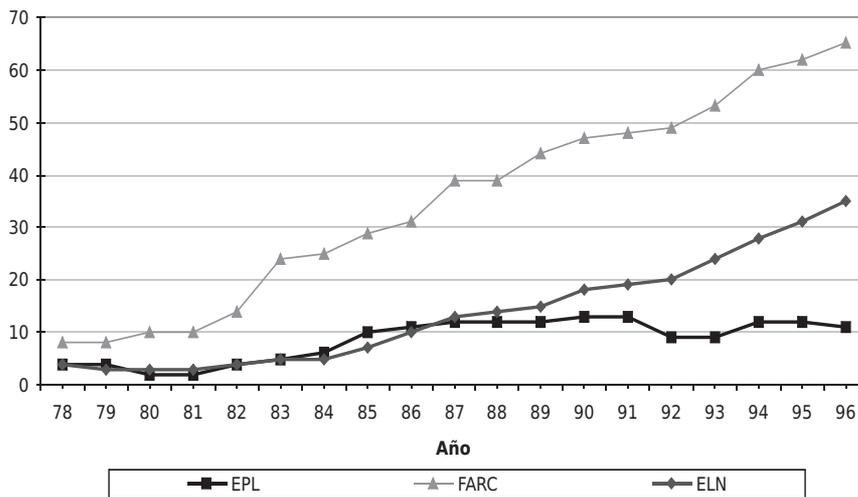
La expansión territorial de la guerra

Desde comienzos de los años ochenta las guerrillas entraron una dinámica de crecimiento sostenido hasta fines del siglo XX (gráfica 1). Su estrategia fue lograr presencia nacional superando su localización regional y desarrollar la iniciativa político-militar en una coyuntura de crisis del régimen y ascenso de luchas populares que, a su juicio, configuraba algo parecido a una situación revolucionaria. Para ello se propusieron extender su presencia a zonas de importancia económica, mayor densidad poblacional y cercanas a centros urbanos.

¹⁶ El M19 rompió la tregua el 20 de junio de 1985, con ocasión de un Paro Cívico y como respuesta al hostigamiento de sus campamentos y la persecución de sus milicianos. El EPL la rompió en noviembre de 1985 tras el asesinato en Bogotá de su comandante y vocero Oscar William Calvo y numerosos ataques a sus fuerzas en diferentes sitios del país. Con las FARC se extinguió en el gobierno del presidente Barco en junio de 1987 tras el ataque a una patrulla del Batallón Cazadores.

En mayo de 1982 las FARC realizaron la VII Conferencia, en Guayabero (Meta), en la que adoptaron un plan estratégico para responder a una coyuntura con “asomos de una situación revolucionaria” (FARC-EP, 1998. p. 30). En lo militar se propusieron pasar de 27 frentes a 48, agrupados en ocho bloques (Rangel, 1999), tomando como eje de expansión territorial la cordillera Oriental, y adoptaron una Nueva Forma de Operación (NFO) para tomar la iniciativa en el campo de batalla. Acorde con esta nueva estrategia se llamarán en lo sucesivo FARC Ejército del Pueblo (FARC-EP). En este proceso de expansión conservaron sus zonas históricas –de colonización– y penetraron en zonas económicamente significativas, a la vez que se acercaron a los centros urbanos, lo cual facilitó su plan de financiamiento, en el que cobró fuerza la extorsión a empresas, latifundistas y narcotraficantes (Pizarro, 2006; Rangel, 1999). La tregua armada convenida en el Acuerdo de La Uribe en 1984 no significó el abandono de esta estrategia de fortalecimiento militar.

Gráfica 1. Evolución del número de frentes guerrilleros (1978-1996)



Fuente: Echandía, Camilo, 1999, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Observatorio de la Violencia, Presidencia de la República, Bogotá. p. 59

El ELN consolidó su reorganización en 1983. La localización del Frente Domingo Laín en Arauca, cuando comienza a desarrollarse la explotación petrolera en Cravo Norte y Caño Limón, fortaleció sus finanzas por medio de la extorsión a las petroleras, favoreció un rápido crecimiento de sus fuerzas y la creación del Frente de Guerra Nororiental. Desde entonces se ocupará de formular propuestas sobre políticas de explotación petrolera (Peñate, 1999).

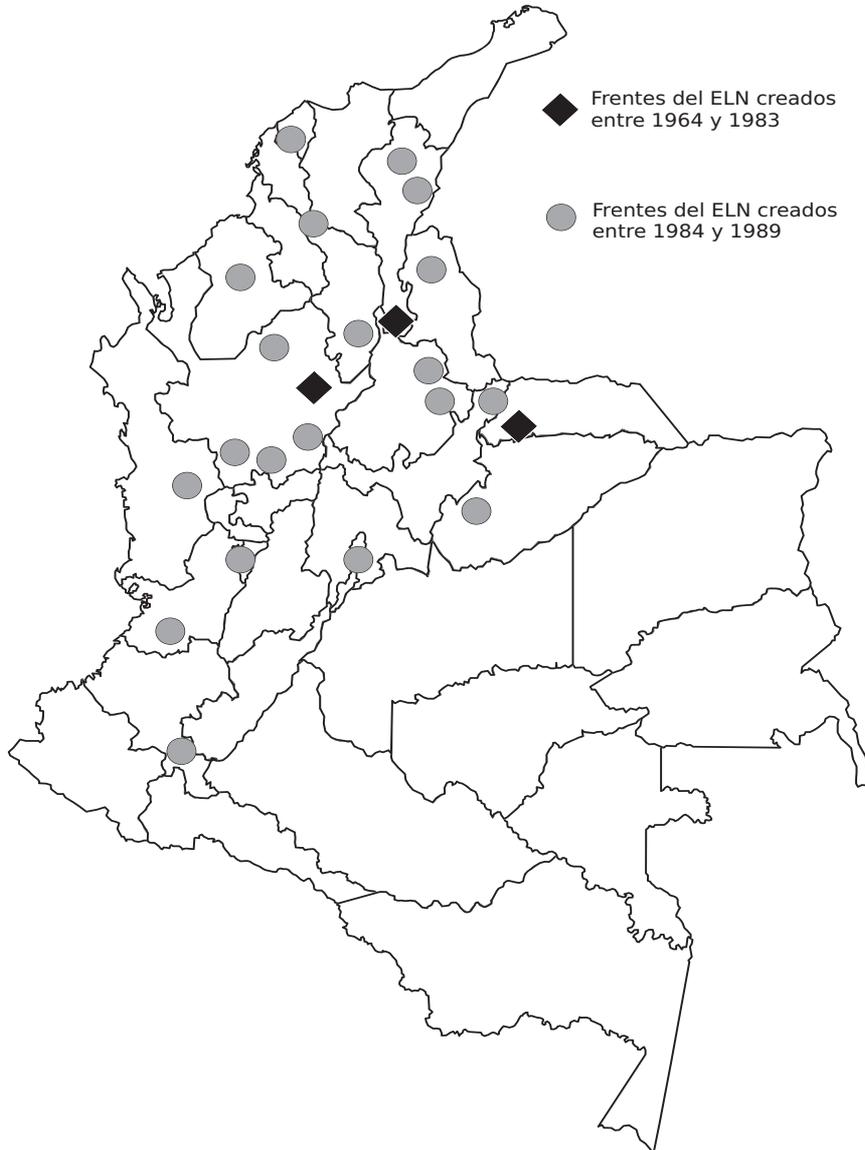
En 1986, su Primer Congreso definió una nueva estrategia militar orientada a crear cinco frentes de guerra que son una “porción de territorio donde se incluye

la base social, impulsando la organización amplia, la nucleación clandestina, el trabajo en las poblaciones donde están los frentes, y al mismo tiempo los organismos militares de la estructura” (Medina, 1996. p. 207). Su Segundo Congreso (1989) ratificó la estrategia de construcción de organización político-militar, reafirmó sus posiciones contra el saqueo “imperialista” en la explotación petrolera y en la infraestructura energética y convirtió a estos sectores económicos en objetivos militares. En estos años alcanzó las más altas tasas de crecimiento de su historia: 350% en 1986 y 500% en 1989. Pasó de cinco frentes guerrilleros a veintidós agrupados en los cinco frentes de guerra ubicados cerca de algunas ciudades –Barrancabermeja, Bucaramanga, Cúcuta, Arauca, Valledupar, Medellín, Cali, Santa Marta (Ver mapa 1) con el fin de incidir en sus poblaciones (Aguilera, 2006). La tesis de construcción de poder popular les permitió aprovechar los efectos de la política descentralizadora que consagró la elección popular de alcaldes y fortaleció a los municipios. El ELN presionó a las administraciones locales para que adoptaran planes de desarrollo y políticas que favorecieran a los sectores populares, lo cual se tradujo en una politización de su acción: el reformismo pasó a formar parte de la estrategia de construcción de poder popular.

En lo que corresponde al EPL, buscó ganar presencia territorial nacional y construir un ejército que le permitiera pasar a la ofensiva. En desarrollo de estas políticas a lo largo de “la década del ochenta, se concentró principalmente en zonas de desarrollo agroindustrial con énfasis en Urabá; en zonas de campesinos y en los centros urbanos tuvo alguna presencia desde la década del setenta, especialmente en Medellín.” (Echandía, 1999. p. 57). En 1987 el VII Pleno planteó una ruptura política al proponer participar en las elecciones e impulsar la Constituyente y el Frente Popular (Villarraga y Plazas, 1994).

Por su origen urbano y su concepción de la guerra, la acción del M19 no se asocia a un territorio determinado. Inicialmente actúa en Cali y Bogotá, pero a partir de la VI Conferencia decidieron fortalecer el trabajo con los campesinos, por lo que organizaron la Móvil Simón Bolívar en Caquetá y a lo largo de 1978 otras móviles en Cauca, Tolima, Risaralda y Santander. La persecución que encaran luego de la sustracción de armas del Cantón Norte los obliga a fortalecer la móvil de Caquetá, como resultado de lo cual surgió el Frente Sur en mayo de 1979, y amplían su trabajo en Huila y Putumayo. A comienzos de los ochenta, en consonancia con la propuesta de paz negociada, desplegaron una intensa actividad militar en Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Cali y crean el Frente Occidental. Durante el período de tregua armada con el gobierno de Betancur –1984-1985– localizan sus fuerzas en el norte del Cauca, sur y centro del Valle y, una vez rota la tregua, extienden su acción al Quindío, Tolima y Antioquia, en donde operó conjuntamente con el EPL.

Mapa 1. Frentes del ELN creados entre 1984-1989



Fuente: Echandía, Camilo, 1999, El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia, Observatorio de la Violencia, Presidencia de la República, Bogotá. p. 53

Después de la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 la actividad militar se desplegó básicamente por medio del Batallón América y la campaña “Paso de Vencedores” en el sur del país, que lo llevó a las goteras de Cali (Villamizar, 1995). Su cuestión no es el control territorial sino el copamiento del enemigo; de ahí su carácter itinerante y la combinación de la acción militar con propuestas

políticas como la formación de un gobierno de transición con participación de las fuerzas insurgentes.

Este auge de la guerra se tradujo en la creación de espacios de convergencia de las guerrillas. En febrero de 1985 había surgido la Trilateral. Con la ruptura de la tregua con el gobierno por parte del M19 y el EPL estos grupos crean con la Trilateral y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG) que a su vez servirá de base para la conformación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) en septiembre de 1988¹⁷. Desde entonces el movimiento guerrillero se desenvolverá en una dinámica de crecimiento caracterizada por el fortalecimiento militar, la expansión territorial y la pérdida de legitimidad política.

Surgimiento y desarrollo del paramilitarismo

A comienzos de los ochenta se articularon tres procesos que inciden en la dinámica de la guerra: el nuevo modelo de contención política basado en la desaparición forzada y los asesinatos extrajudiciales, la expansión y consolidación del narcotráfico y el desarrollo del paramilitarismo. La guerra dejó de ser bipolar para volverse multipolar, en la que en una orilla se encuentran las guerrillas y, en la otra orilla, el Estado y los paramilitares; la expansión y consolidación del narcotráfico y sus organizaciones criminales la atravesó con sus intereses; la presencia del narcotráfico y de los paramilitares indujo un cambio en la lógica de la confrontación: la lucha por el control de territorios. Todos estos factores determinaron el escalamiento de la confrontación y su progresiva degradación.

La expansión del narcotráfico provocó relevos en elites regionales sociales, económicas y políticas¹⁸, creó un denso tejido de relaciones de participación en el negocio ilícito a través del cual se distribuyeron excedentes, lo que se tradujo en complicidades activas y pasivas en todos los sectores sociales y en instituciones públicas y privadas (López, 2005). Estas se rompieron parcialmente a raíz del asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984 y la aplicación del tratado de extradición con los Estados Unidos. Dos formas de inserción del narcotráfico se desarrollaron paralelamente: el llamado “cartel” de Cali recurrió a la corrupción, y el de Medellín, a la coacción violenta y el terror.

El narcotráfico incide desde entonces en las dos orillas de la guerra a través de diversos tipos de relaciones. En la orilla insurgente, mediante la interacción

17 La CGSB se forma con las guerrillas que hicieron parte de la CNG y las FARC luego de que se rompe de manera definitiva la tregua convenida con el gobierno en el Acuerdo de La Uribe.

18 En un comienzo los narcotraficantes buscaron espacios políticos en Antioquia y el eje cafetero con Pablo Escobar, que fundó el movimiento Civismo en Marcha, y Carlos Lehder, el Movimiento Latino Nacional.

entre guerrillas y economía del narcotráfico a través de la cesión de excedentes del negocio con diferentes modalidades de “tributos” con el objeto de acceder a zonas de cultivos de uso ilícito, operar laboratorios y utilizar “corredores” para el tráfico de drogas y armas en zonas bajo control de las guerrillas. Estos “tributos” se convirtieron en una fuente importante de financiamiento de las guerrillas, en particular de las FARC. En la otra orilla, la contrainsurgente, penetra sectores del Estado –miembros de la fuerza pública, organismos de seguridad, jueces, funcionarios de todos los niveles, dirigentes gremiales, políticos, entre otros, lo que le ha permitido construir extensas redes de complicidad con sus actividades ilícitas. Además organiza, promueve y financia bandas paramilitares, cuyo caso paradigmático es la creación del grupo Muerte a Secuestradores (MAS)¹⁹.

A partir de la creación del MAS en muchas regiones del país aparecieron grupos paramilitares identificados con los más variados nombres: Muerte a Comunistas, Mano Negra, Movimiento Patriótico de Autodefensa Nacional, entre muchos otros; el paramilitarismo entró en una dinámica expansiva que lo llevó a diversos sitios de la geografía nacional. En estas condiciones la guerra interna se hizo más compleja, con creciente presencia de los grupos paramilitares, muchos de ellos articulados a sectores de las Fuerzas Militares, pero conservando una relativa autonomía respecto de éstas²⁰.

El paramilitarismo no nace solamente del narcotráfico, es un fenómeno complejo en una guerra compleja. Como señala Kalyvas “las guerras civiles no son conflictos binarios sino procesos complejos y ambiguos que fomentan una aparente mezcla masiva aunque variable de identidades y acciones, al punto de ser definida por esa mezcla” (2004. p. 52). Esta mezcla de “identidades y acciones” se expresa en las diversas caras del paramilitarismo: agentes estatales que operan como “escuadrones de la muerte” en la lucha contrainsurgente (Medina, 1990), grupos al servicio de los intereses de elites regionales que chocan con las políticas nacionales de paz (Romero, 2003) y de sectores sociales con poder económico que

19 En 1981, en respuesta al secuestro de Martha Nieves Ochoa por parte del M19 un consorcio de narcotraficantes creó el Movimiento Muerte a Secuestradores (MAS). Martha Nieves Ochoa es hija de Fabio Ochoa, miembro del llamado cartel de Medellín.

20 Sostiene Rafael Pardo que “A comienzos de los ochenta, los narcotraficantes comenzaron a invertir sus extraordinarias ganancias en propiedades rurales, por lo cual se convirtieron en blancos de la extorsión, del robo de ganado y del secuestro, a lo que estaban sometidos los agricultores honrados en varias zonas del país. Estos fenómenos de delincuencia se intensificaron y extendieron con el fortalecimiento de las guerrillas de las Farc, Epl y M-19 como resultado de las treguas iniciadas en 1984. En este nuevo contexto, los traficantes, que tenían desde antes grupos armados para su protección, sirvieron de agentes aglutinantes para la conformación de bandas paramilitares, que bajo su dirección y financiación, se extendieron geográficamente.

“El fenómeno evolucionó de verdaderos ejércitos privados con cobertura multirregional, con mando y organización unificados, con entrenamiento tanto militar como terrorista, con una doctrina común de operaciones y, lo más grave para el país, con propósitos y ambiciones políticas. La razón original de la existencia de grupos de justicia privada fue, casi sin excepción, la defensa contra la guerrilla.” (Pardo, 2004. p. 611-12).

suplen la incapacidad del Estado de garantizarles seguridad frente a las exacciones de las guerrillas y la delincuencia común; grupos al servicio del narcotráfico, bien sea para defenderlos de la amenaza guerrillera o para “pacificar” las zonas en las que han adquirido tierras. Articulaciones complejas que explican la diversidad de sus orígenes, la multiplicidad de funciones que cumplen –vigilantes, escuadrones de la muerte con cobertura supralocal, controladores del crimen, autodefensas rurales (Rangel, 2005), la rápida consolidación, expansión y magnitud que alcanza el paramilitarismo en Colombia y la autonomía relativa respecto del Estado.

El creciente poder paramilitar se manifestó además, a partir de los años noventa, en alianzas con elites políticas regionales que instauraron “verdaderas dictaduras locales” como “respuesta a los avances democráticos que trajo la Constitución de 1991” y a los posibles acuerdos de paz con las guerrillas como resultado de las negociaciones entre el gobierno de Pastrana y las FARC (Valencia, 2007). En síntesis, el paramilitarismo expresa las interacciones entre intereses privados de ganaderos, agricultores y otros sectores de la sociedad, y los intereses de la política contrainsurgente del Estado; la resistencia de elites regionales a las políticas nacionales de paz de los gobiernos; la defensa de intereses de narcotraficantes articulados a la lucha contrainsurgente del Estado²¹.

En Puerto Boyacá, uno de los laboratorios en los que se gesta el paramilitarismo desde fines de los años setenta, se produjo una simbiosis entre el Ejército y la población civil para encarar los abusos de las FARC. Los asesinatos selectivos de dirigentes sociales y políticos terminaron por expulsar a las FARC y eliminar la influencia del PC. La novedad del fenómeno se encuentra en el fundamento legal en el que se inspira²², en la amplia participación de la llamada sociedad civil y en la articulación con las Fuerzas Militares. Además, allí se adelantaron entrenamientos con mercenarios extranjeros para el desarrollo de acciones terroristas. A este proceso se vincularon otros sectores del narcotráfico que aportaron la experiencia de formación de grupos armados en la zona esmeraldífera en Boyacá, liderados por Víctor Carranza y Gonzalo Rodríguez Gacha, el “Mexicano”, y, en Medellín, por Pablo Escobar.

El modelo de Puerto Boyacá se aplicó en Córdoba bajo la conducción de Fidel Castaño, y, en Boyacá, de Víctor Carranza (García-Peña, 2005). El paramili-

²¹ Sectores de las Fuerzas Militares se comprometieron con la organización de estos grupos, tal como lo confesó Castaño: “Nos conectó con un Mayor, ya fallecido, que fue el pionero de las autodefensas en Colombia... quien comenzó a reclutar campesinos, no para el Ejército –siendo activo- sino para las autodefensas y a formarlos y darles capacitación...El Ejército realmente nos formó, nos capacitó para combatir a la guerrilla...” (Entrevista con Carlos Castaño en Castro Caicedo, 1996, p. 157). Años más tarde, en su primera audiencia de versión libre en el marco del proceso de Justicia y Paz, Salvatore Mancuso afirmará: “En Colombia el paramilitarismo es política de Estado”.

²² La creación de autodefensas se consagró mediante el Decreto Legislativo 3398 de 1965 y, posteriormente, al perder vigencia por el levantamiento del Estado de Sitio, se elevó a ley ordinaria (Ley 48 de 1968).

tarismo se extendió con el apoyo de narcotraficantes al Meta, Caquetá, Putumayo (El Mexicano), Nordeste (Castaño), Urabá (Mejía), Magdalena Medio (Correa), Puerto Triunfo (Isaza), Puerto Berrío (Restrepo), La Dorada (Panesso) y Santander (Félix Gaitán) (Garzón, 2005). Posteriormente, surgieron nuevos grupos en el Magdalena, en el sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño.

En sus diversas expresiones regionales el paramilitarismo recurre al terror, los asesinatos selectivos, las masacres. Desde entonces se convirtió por muchos años en el principal factor generador de desplazamiento forzado de la población. La escalada de crímenes que producen y que se inicia durante la administración Turbay Ayala, llevan al presidente Betancur a solicitar a la Procuraduría, en octubre de 1982, investigar al MAS y el fenómeno paramilitar. El Procurador de entonces, Carlos Jiménez Gómez, presentó su informe en febrero de 1983, en el que señala que de las 163 personas identificadas como vinculadas al MAS, 59 de ellas son militares y policías activos, entre los que se cuentan un buen número de oficiales y suboficiales²³. A pesar de la contundencia del informe del Procurador, no hay una acción específica para desmontar estos grupos y romper sus vínculos orgánicos con las Fuerzas Militares, comoquiera que la investigación judicial la adelantó la Justicia Penal Militar.

Negociaciones de paz y desmovilización de guerrillas

En este ambiente de guerra sucia, ascenso paramilitar, narcoterrorismo, fortalecimiento y expansión territorial de las guerrillas se gestó el proceso de paz que conducirá a la desmovilización de varias organizaciones guerrilleras. El gobierno de Barco no formuló una política de paz negociada y en subsidio fortaleció el Plan Nacional de Rehabilitación orientando importantes recursos de inversión para promover el desarrollo económico en las regiones deprimidas escenarios del conflicto armado. El M19 recurrió en mayo de 1988 al secuestro de Álvaro Gómez Hurtado, como medio para obligar al gobierno a formular una política de paz negociada. Con el apoyo de importantes sectores de la sociedad, reunidos en la “Cumbre de Salvación Nacional”, la exigencia de una nueva política de paz fue finalmente acogida por el gobierno, previa liberación del dirigente secuestrado. En septiembre el gobierno dio a conocer la “Iniciativa para la Paz” la cual fue rechazada por la CGSB que la calificó de “itinerario hacia la rendición”. Sin embargo el M19 se apartó de esa decisión, negoció con el gobierno en un proceso que abrió espacios a la participación de la sociedad en la elaboración de una agenda de reformas para democratizar el régimen político y la sociedad, y a comienzos de 1990 se desmovilizó, se convirtió en movimiento político legal y animó el proceso que condujo a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente –ANC- y

²³ El Espectador, 20 de febrero de 1983

a la adopción de una nueva Constitución Política en 1991. La negociación con el M19 y el proceso constituyente alentaron al EPL, el PRT y el MAQL a negociar su desmovilización con el gobierno de César Gaviria.

Estas guerrillas se salieron de la guerra en el momento en que ésta avanzaba en una dinámica simultánea de escalamiento y degradación. Así lo manifestaron algunos de sus comandantes. Carlos Pizarro sostuvo que negociaron porque aspiraban al poder para ya, y porque “no querían financiarse ni del tubo como el ELN, ni del secuestro como las FARC” (Pizarro, L., entrevista personal, 1990, por Zuluaga, J.). A su vez, Bernardo Gutiérrez, comandante del EPL, sostuvo que “tomaron la decisión de negociar cuando entendieron que la guerra se había convertido en una forma de vida y eso ya no tenía sentido”²⁴. De este proceso nació la Alianza Democrática M19. Sin embargo, la guerra continuó con el resto del movimiento insurgente, a pesar de que la nueva Constitución incorpora una buena parte de las propuestas de reforma planteadas por los grupos insurgentes. El grupo paramilitar liderado por Fidel Castaño decide cesar la guerra como contrapartida a la desmovilización del EPL, con lo cual se interrumpe temporalmente el crecimiento del paramilitarismo. El año 1991 marcó un punto de inflexión en la dinámica política y de la guerra en el país.

3.3. Escalamiento y degradación de la guerra. El Plan Colombia

El punto de inflexión está marcado por la relegitimación del Estado mediante el cambio constitucional y el escalamiento de la guerra por casi toda la geografía nacional, con sus secuelas de violación de los derechos humanos, las transgresiones del derecho internacional humanitario y la afectación de la población civil. Para las guerrillas esta situación condujo a la ampliación de la brecha entre su creciente fortaleza militar y su baja capacidad de convocatoria política al ascender en la escala de la degradación del conflicto. La guerra sucia, el paramilitarismo y el narcotráfico harían lo suyo en esa dirección.

Desde fines de los ochenta la sociedad colombiana es aquejada por múltiples formas de violencia, “violencia política, violencia vinculada con la economía de la droga, violencias de limpieza social, y, sobre todo, la violencia desorganizada, la que afecta la vida cotidiana...” (Pécaut, 2003. p. 93). En estas condiciones Colombia pasó de ser considerado por los centros de pensamiento de los Estados Unidos como país modelo por la estabilidad institucional y económica, a pesar de los niveles de violencia y la situación de conflicto armado, a país amenaza para la estabilidad de la región por la magnitud de la guerra, el hecho de ser primer productor mundial de hoja de coca y procesador de cocaína, la gravedad de la

²⁴ Entrevista a Bernardo Gutiérrez, realizada por el autor.

crisis humanitaria y la incapacidad del Estado para revertir esta situación. A comienzos de los noventa el contexto político es ampliamente desfavorable para las guerrillas, producto de factores como la desmovilización de algunas de éstas, los contenidos democráticos de la nueva Constitución, el derrumbe del llamado campo socialista, la caída del gobierno sandinista en Nicaragua y los acuerdos de paz en Centro América. Para entonces la CGSB quedó reducida a las FARC, el ELN y la pequeña disidencia del EPL que se negó a negociar.

En los noventa se rompieron dos acuerdos que rigieron las relaciones entre las clases dominantes en la segunda mitad del siglo XX: el acuerdo sobre el modelo de desarrollo liberal y el pacto bipartidista sobre el régimen político. La apertura económica estableció un nuevo modelo de desarrollo que demanda menos Estado, mientras que la Constitución de 1991 consagró un nuevo régimen político que demanda más Estado para hacer viable el Estado Social de Derecho. Esta contradicción entre modelo de desarrollo y régimen político incide desde entonces en la dinámica política y ha provocado fisuras entre las clases dominantes, que se manifestaron en la crisis del gobierno de Samper y en la relativa parálisis del Estado ante el avance insurgente, del narcotráfico y del paramilitarismo.

A pesar de la desmovilización de algunas guerrillas se produjo un nuevo escalamiento de la guerra a raíz del ataque en diciembre de 1990 a Casa Verde, sede del Secretariado de las FARC desde la época de los diálogos con el gobierno de Betancur. La respuesta de la CGSB fue una fuerte ofensiva militar que desembocó en los diálogos de paz en Caracas y Tlaxcala entre 1991 y 1992. El fracaso de estos diálogos, el persistente crecimiento de las guerrillas y el creciente poder del narcotráfico condujo al gobierno a declarar la guerra integral a unos y otros. Creyó el gobierno que el fracaso del proyecto socialista y la vigencia de la nueva Constitución Política dejaban sin fundamento ideológico, apoyo internacional y sustento político a las guerrillas y que su derrota era cuestión de pocos meses. Sin embargo, la guerra continuó y se acentuó su ritmo ascendente.

Crecimiento y expansión territorial de las FARC y el ELN

El crecimiento y la expansión territorial de las FARC y el ELN se orientaron en gran medida a controlar corredores y zonas de valor estratégico para la guerra. Se financiaron recurriendo al secuestro, extorsionando empresas nacionales y extranjeras y apropiándose de excedentes de la economía del narcotráfico, esto último sobre todo las FARC.

Las FARC consolidaron su presencia en Urabá, copando los espacios libres dejados por la desmovilización del EPL, lo que provocó la reactivación de los grupos paramilitares de los hermanos Castaño; en el sur de Córdoba y Bolívar,

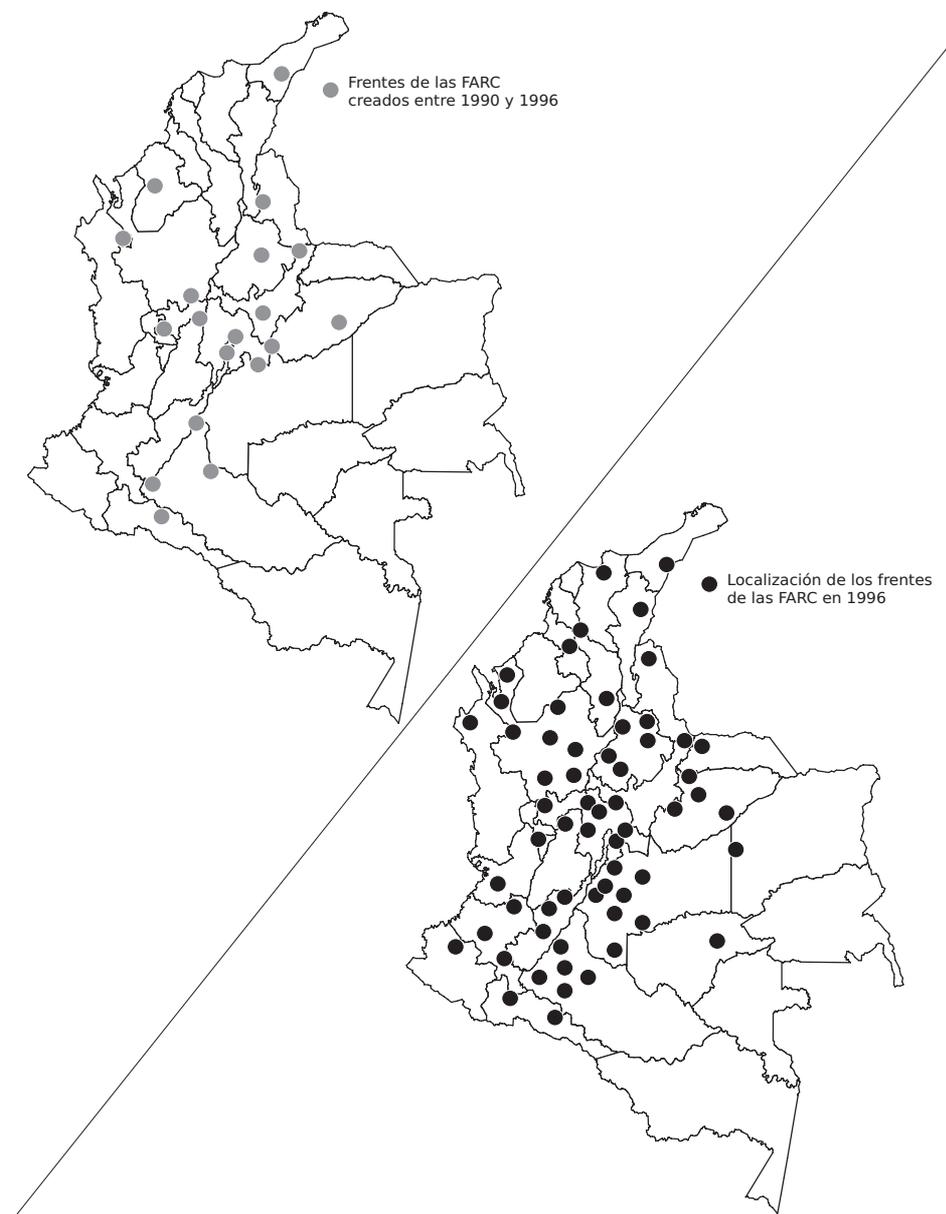
Magdalena Medio Santandereano, Guajira, piedemonte llanero, Meta, Guaviare, Caquetá y por el Valle y el Huila hacia el sur occidente con salida al Pacífico. Para 1995 cuentan con 65 frentes distribuidos entre los Bloques Oriental, Sur, Occidental, Noroccidental, Central, Magdalena Medio y Norte. Además se ubican en zonas fronterizas –Panamá, Venezuela y Ecuador– y fortalecen su presencia en algunas capitales: Barranquilla, Bucaramanga, Barrancabermeja, Bogotá, Medellín, Pereira y Cali (Echandía, 1991a) (mapa 2).

La FARC inciden en las elecciones saboteándolas o controlándolas en sus zonas de influencia. Se fortalecen en zonas de producción cocalera (Putumayo, Guaviare, Cauca, Santander y Sierra Nevada de Santa Marta), del banano (Urabá y Magdalena), petrolera (Magdalena Medio, Sarare, Putumayo), penetran regiones de latifundio ganadero en Córdoba, Meta y Caquetá, y de producción aurífera (sur de Bolívar y nororiente antioqueño). Acorde con la estrategia de construcción de ejército, acentúan el nomadismo y varían la relación con la población en la medida en que su creciente poder militar y abundantes recursos financieros les relevan parcialmente del trabajo de ganar la conciencia de los pobladores. Ello les da mayor movilidad pero hace más precaria la relación con la población, la que tiende a fundarse más en la coerción que en la persuasión.

A finales de la década las FARC introdujeron importantes cambios en su acción militar: concentran fuerzas para atacar bases militares (Las Delicias, Patascoy y Puerres) y fuerzas de elite en movimiento (El Billar) y logran importantes victorias militares. Capturan en combate centenares de policías y soldados, lo que les permite proponer el intercambio humanitario, “canje de prisioneros” como prefieren llamarlo, que tanta relevancia adquirió en las negociaciones en San Vicente del Caguán. Esta sucesión de victorias llevaron a algunos analistas a sostener que de continuar la tendencia, estarían en condiciones de derrotar a las fuerzas militares en un quinquenio.

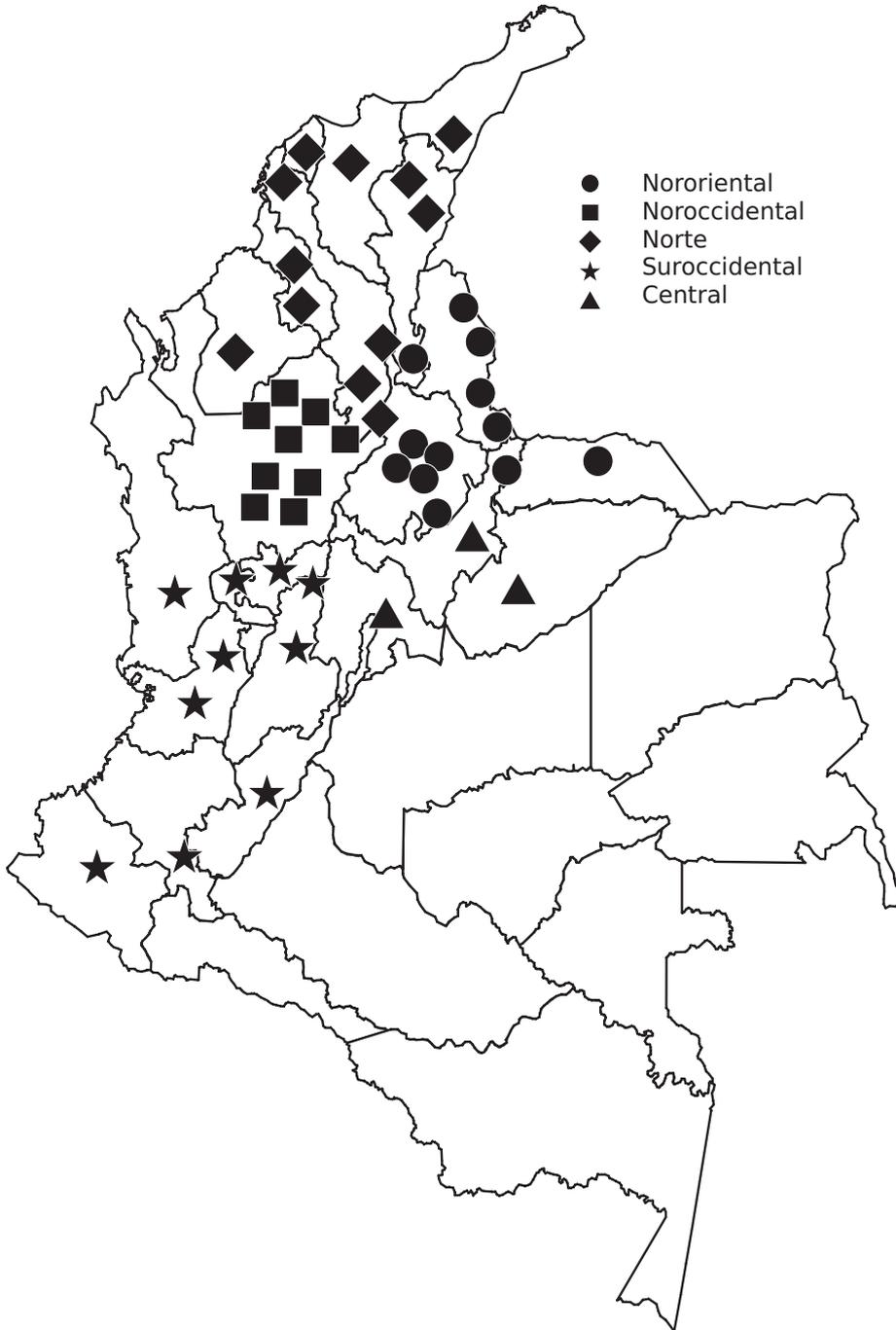
Por su parte, el ELN se encuentra al comenzar la década en el nororiente, norte, noroccidente, sur occidente y centro. Su crecimiento se concentra en el Magdalena Medio y posteriormente se extiende al Tolima, el Huila, Sur del César, Barrancabermeja y Chocó (mapa 3). Su expansión sigue la geografía del petróleo, el carbón y el oro. Ejercen presión sobre las administraciones locales y tienden a volverse una guerrilla sedentaria. Fortalecen su trabajo urbano y crean redes y milicias en Bogotá, Bucaramanga, Cúcuta, Valledupar, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Armenia, Pereira, Manizales, Medellín y Cali (Echandía, 1999a).

Mapa 2. Frentes de las FARC creados entre 1990-1996



Fuente: Echandía, Camilo, 1999, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Observatorio de la Violencia, Presidencia de la República, Bogotá. p. 46

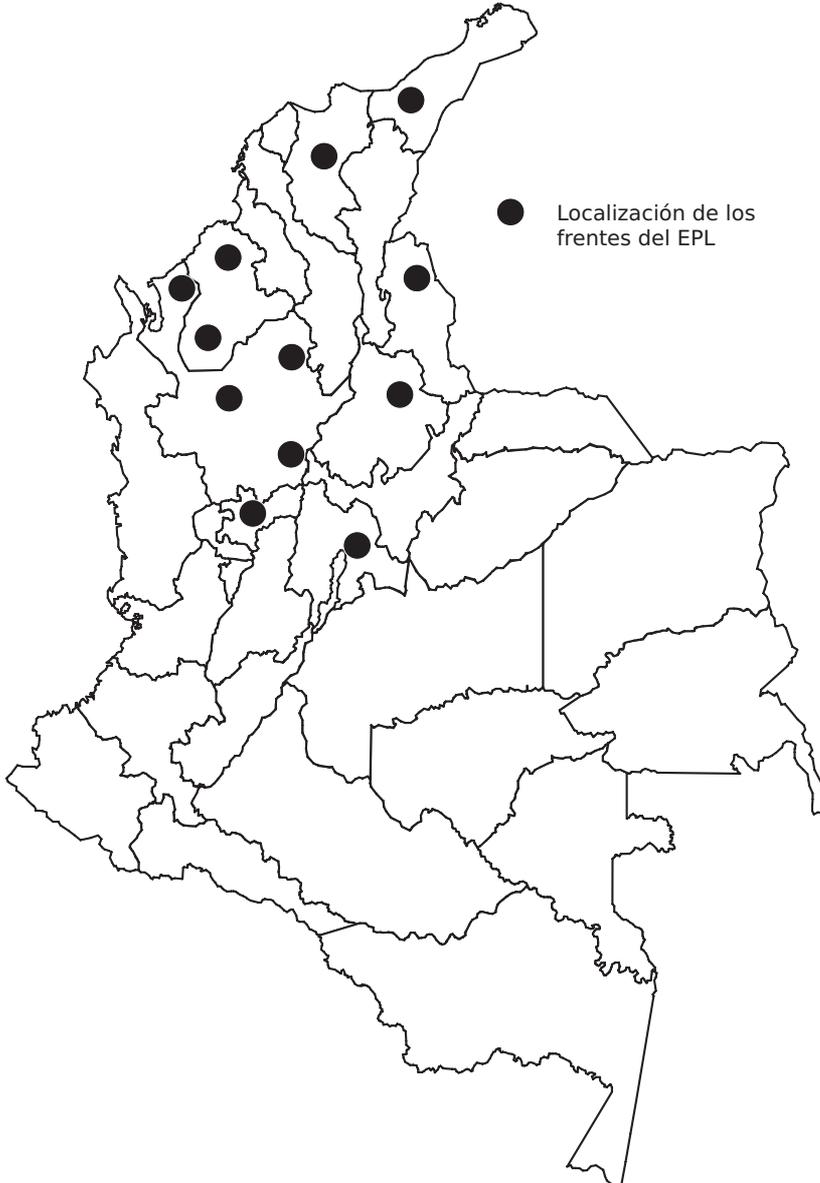
Mapa 3. Frentes de guerra del ELN 1996



Fuente: Echandía, Camilo, 1999, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Observatorio de la Violencia, Presidencia de la República, Bogotá. p. 54

La disidencia del EPL tiene un débil desarrollo pero también participa de este proceso expansivo; en 1995 cuenta con trece frentes localizados en Antioquia, en la zona cafetera, Santander, Norte de Santander, Cesar, Guajira, Magdalena y Bolívar (mapa 4).

Mapa 4. Frentes del EPL 1995



Fuente: Echandía, Camilo, 1999, El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia, Observatorio de la Violencia, Presidencia de la República, Bogotá. p. 58

El crecimiento militar y la expansión territorial de las guerrillas modificaron la geografía del conflicto armado. De zonas periféricas de colonización, pobres, económicamente atrasadas y de baja densidad poblacional se extendieron hacia zonas de economía moderna y zonas fronterizas (Venezuela, Ecuador y Panamá), y se acercaron a los grandes centros urbanos. La Consejería Presidencial para la Paz registró en 1985 presencia guerrillera en 173 municipios; en 1991 en 437 y en 1996 en 622. Así, las guerrillas tienen mayor capacidad para afectar la economía y la población y desarrollar sus prácticas de extorsión. Los municipios en los que se produjeron los mayores aumentos de presencia guerrillera entre 1985 y 1995 son los de campesinado medio cafetero, del 2% al 53%; latifundio ganadero y agrícola en la costa atlántica, del 8% al 59%; agricultura comercial empresarial y alta densidad de población rural, del 13% al 71% (Bejarano, 1977. p. 133). Esta mayor presencia fortalece la percepción de amenaza y la inserción de grupos paramilitares, quienes ofrecen a ganaderos, agricultores, comerciantes, entre otros, la seguridad frente a la guerrilla, que no les garantiza el Estado. El recurso al secuestro, la extorsión y la articulación con la economía del narcotráfico incrementó sus ingresos y las fortaleció militarmente, pero erosionó su ya precaria legitimidad y comprometió la credibilidad en su proyecto ético-político. Es una parábola de crecimiento que termina por sustituir la conquista de conciencias por la de territorios, que deriva en la progresiva degradación de la guerra aumentada exponencialmente con la expansión y consolidación paramilitar.

La expansión y consolidación paramilitar

El presidente César Gaviria adoptó una política de sometimiento a la justicia, a la que se acogieron algunos grupos del “Mexicano”, los paramilitares de Puerto Boyacá y Fidel Castaño, quien desactivó sus grupos en Córdoba y Urabá, motivado por la desmovilización del EPL en 1991.

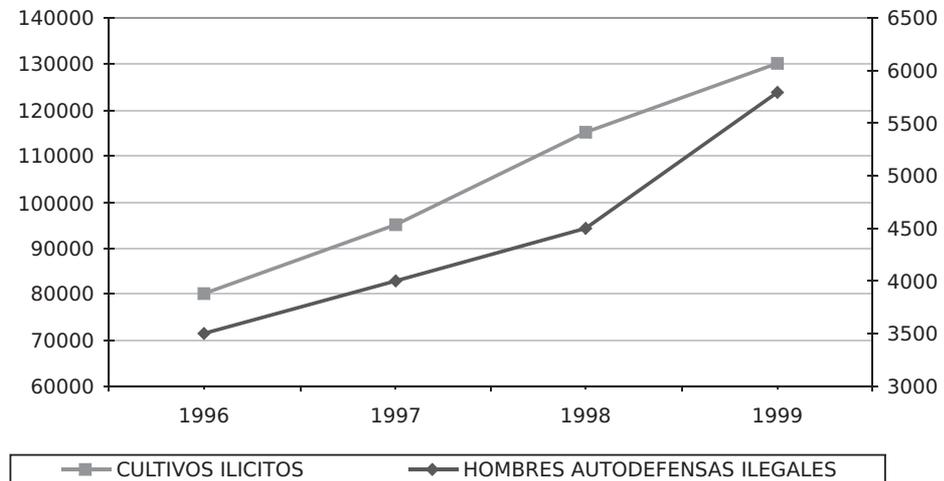
El desmantelamiento de las organizaciones de Pablo Escobar y El Mexicano (1994-95) es el punto de partida del resurgimiento paramilitar con los hermanos Castaño, quienes amplían sus dominios en Urabá, Córdoba, Sucre y Antioquia con las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) que asumen el control del negocio y del narcotráfico y se legitiman con importante apoyo regional de empresarios a cambio de seguridad. La decisión del gobierno de Samper de autorizar las Cooperativas de Seguridad Rural, Convivir, se convirtió en un factor de legalización y estímulo a la expansión paramilitar, sobre todo en Antioquia bajo la gobernación de Álvaro Uribe Vélez (Garzón, 2005. p. 65).

A comienzos de los noventa algunos estudios registran la presencia de grupos paramilitares en cerca de doscientos municipios, en muchos de los cuales

también hay presencia guerrillera. El 47% de estos municipios corresponde a los de estructura rural atrasada de latifundio ganadero y agrícola, el 10% a estructura rural desarrollada con agricultura comercial y empresarial y el 13% a campesinado medio acomodado. A diferencia de las guerrillas, los paramilitares nacen en zonas prósperas e integradas a la economía nacional o mundial, cuyas elites se sienten amenazadas por el avance guerrillero, el abandono estatal y las políticas de modernización y de paz (González et al., 2002).

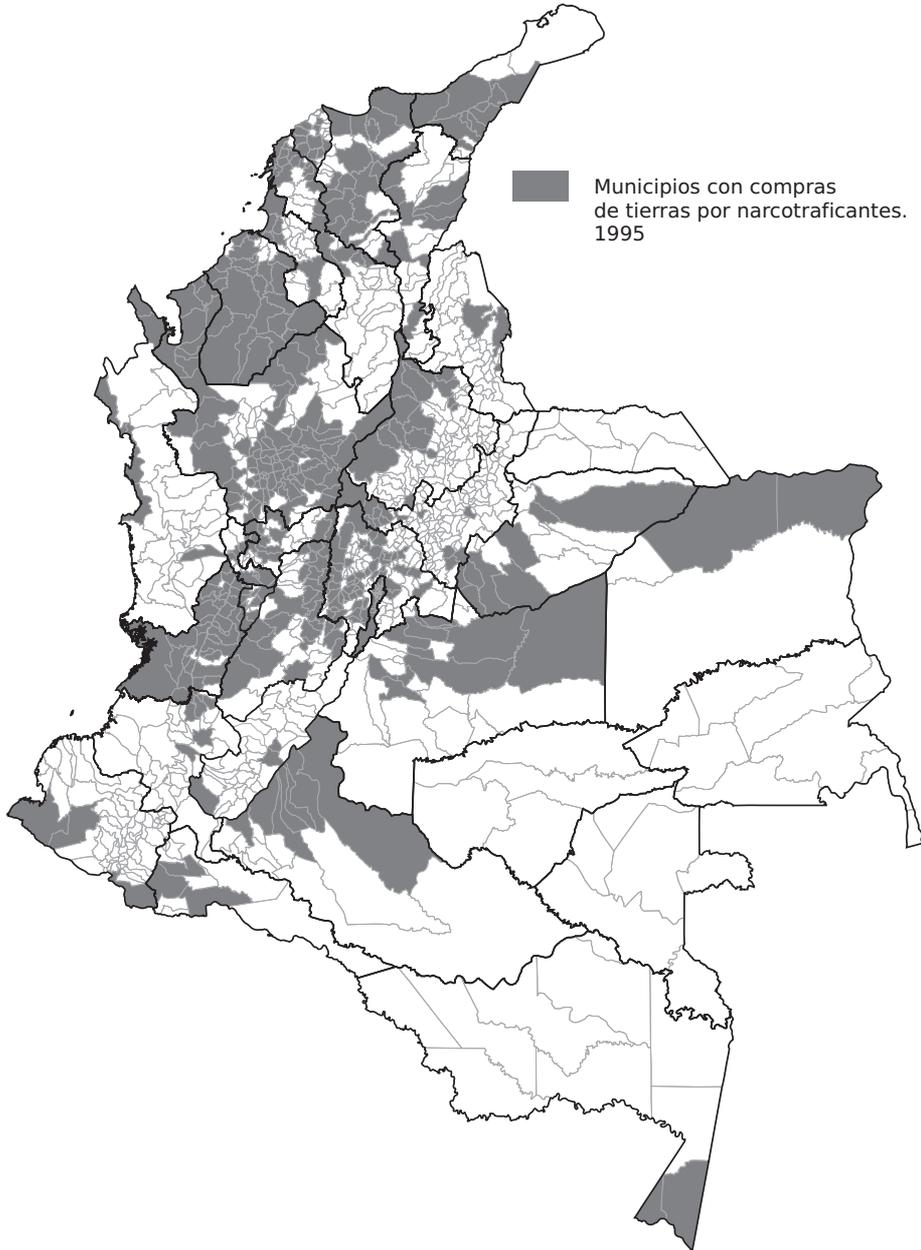
Con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997, bajo el liderazgo de las ACCU, los paramilitares entran en una dinámica expansiva, disputan territorios bajo control de la guerrilla y buscan controlar los recursos del narcotráfico. Su expansión corre paralela en algunas regiones con la de la economía del narcotráfico y la adquisición de tierras por parte de los narcotraficantes (gráfica 2 y mapa 5). Si al comienzo de la década de los noventa los principales infractores del derecho internacional humanitario eran las guerrillas y la fuerza pública, al final de ésta son los paramilitares. Estos, además, son el grupo armado con más altas tasas de crecimiento. Las FARC también incrementan sus acciones y violaciones al DIH al final de la década.

Gráfica 2. Total cultivos ilícitos versus número de hombres de autodefensas ilegales. 1995-1999



Fuente: Ejército Nacional, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Junio 2000.

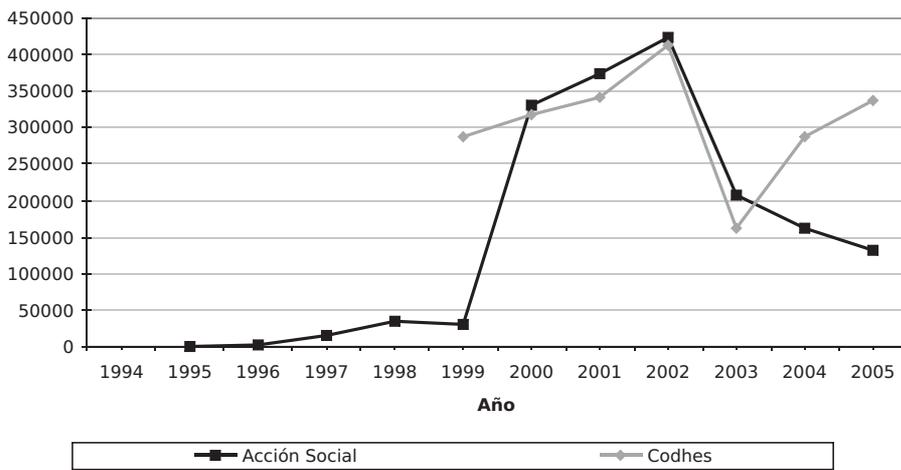
Mapa 5. Municipios con compras de tierras por narcotraficantes. 1995



Fuente: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales- IEPRI- Universidad Nacional. Proyecto drogas ilícitas en Colombia. Bogotá, Universidad Nacional

El apoyo que reciben de agricultores, ganaderos y comerciantes, la impunidad judicial y la complicidad activa o pasiva de sectores de la fuerza pública favorecen su acelerada expansión territorial. Desde sus epicentros en Córdoba, Urabá y Magdalena Medio avanzan al Sur de Bolívar, Magdalena, la Guajira, Cesar, Santander, Norte de Santander especialmente en el Catatumbo, Casanare, Meta, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo anegando de sangre los territorios en los que se asientan. Además, disputan a las guerrillas territorios importantes para el narcotráfico como zonas de cultivo o corredores estratégicos. En esta disputa provocan fuertes flujos de desplazamiento (Gráfica 3).

Gráfica 3. Población desplazada a diciembre 31 de 2005



Fuente: CODHES

A pesar de la creación de las AUC el paramilitarismo sigue siendo profundamente heterogéneo, con marcadas diferencias regionales y articulado a diversos sectores del narcotráfico. No logran configurarse como una organización unificada nacionalmente a pesar de ampararse bajo la sombra del discurso contrainsurgente y de defensa del Estado. Tiene un carácter multidimensional: redes militares, políticas y sociales a través de las cuales se articulan dirigentes políticos, funcionarios estatales y miembros de poderosas elites económicas, configurando un sólido poder regional mediante la oferta de seguridad y el ejercicio del control social y político. Lograron copar parcialmente al Estado a nivel nacional, departamental y municipal y en las regiones en las que impusieron su hegemonía construyeron un nuevo orden social.

Según la Corporación Nuevo Arco Iris (2007) la expansión paramilitar cambió el mapa político en doce departamentos, eligieron en un verdadero

juego de “testaferrato político” una amplia bancada parlamentaria e influyeron de manera definitiva en las elecciones presidenciales de 2002, como lo declaró Salvatore Mancuso al confesar que en sus zonas de influencia promovieron el voto a favor del candidato Uribe Vélez:

La gran mayoría de nosotros apoyamos a Uribe porque recibimos instrucciones de los comandantes y así lo hicimos en todos los departamentos con influencia del bloque Norte [...] Como el discurso ideológico de Uribe parecía calcado del nuestro pero dentro de la legalidad, lo apoyamos inmediatamente. Les preguntábamos a las poblaciones si habían escuchado a Uribe y a qué se comprometía. Nos respondían que sí y entonces les decíamos que lo apoyáramos y ‘direccionamos’ a las poblaciones para que votaran por él. No hubo arreglos directos, mentiría si lo digo (Revista Cambio, 2009, semana 28 de mayo al 3 de junio).

El poder político y militar fue su carta de entrada a la ventajosa negociación con el gobierno, parcialmente frustrada por la acción judicial que afecta a más de sesenta parlamentarios, casi todos de los partidos de la coalición de gobierno.

La expansión paramilitar está asociada de hecho al cambio del modelo de desarrollo rural. Megaproyectos agroindustriales (palma, cacao, frutales, entre otros), agroforestales, energéticos y viales resultan favorecidos por el desplazamiento de la población y el consecuente abandono de tierras, la desprotección estatal de las tierras de comunidades indígenas y afrodescendientes. En las zonas rurales en las que se desarrollan algunos de estos proyectos, el modelo de seguridad prevaleciente es la “pacificación” paramilitar. A título de ejemplo, los cultivos de palma aceitera han crecido en los últimos años en zonas de Bolívar, Atlántico, Guajira, Cesar, Norte de Santander y Santander, Meta, Casanare, Caquetá y Nariño.

La geografía de la expansión paramilitar a partir de 1994 coincide con la del desplazamiento forzado y la de los cultivos de palma como afirma Fidel Mingorance: “Desde el inicio de la presente década, todas las áreas de expansión de las plantaciones de palma han coincidido geográficamente con áreas de expansión y presencia paramilitar. Hasta tal punto que algunas de las nuevas plantaciones en desarrollo se han financiado como proyectos productivos para los mismos desmovilizados de las AUC que antes incursionaron en esas mismas zonas. Por tanto, hay una serie de proyectos productivos agroindustriales como la palma que tienen una importancia nuclear en la estrategia de control territorial paramilitar” (2006. p. 31). Vicente Castaño declaró que consiguió empresarios para desarrollar los cultivos de palma. “Queremos que nos dejen hacer nuevos modelos de empresas que ya hemos venido desarrollando a nivel nacional [...] En Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en

esos proyectos que son duraderos y productivos”²⁵. En proyectos agroforestales también se ha hecho sentir su presencia. Pizano S. A. opera en zonas de conflicto, sobre el corredor del río Atrato, de importancia estratégica tanto para la actividad económica como para la acción de los grupos armados. Esta compañía ha sido señalada de provocar desplazamiento de la población y amparar grupos paramilitares que, al parecer, la protegen del hostigamiento de las guerrillas. Las investigaciones de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría no han confirmado estas acusaciones (Rettberg, 2006. p. 36-37); lo cierto es que se trata de territorios con fuerte presencia paramilitar y zonas expulsoras de población.

Pax Christi, en denuncia presentada ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, plantea que la violencia en las áreas rurales en el Chocó no es aleatoria y que ocurre por la presencia de intereses externos posiblemente relacionados con ella: monocultivo de palma africana, la expansión de cultivos de uso ilícito, “el desarrollo en la región de un reemplazo transoceánico al Canal de Panamá y la apertura de una autopista desde el Norte que permitiría el transporte más fácil de droga, armas y otros materiales” (Mingorance et al., 2004. p. 158).

Entre la paz y la guerra: negociaciones con las FARC y el Plan Colombia

En la reconfiguración de la geografía de la guerra es notoria la hegemonía paramilitar en el norte, donde la guerrilla pierde el control de los corredores estratégicos de Urabá y el nororiente. El ELN experimenta retrocesos territoriales y militares significativos, pierde presencia en la Serranía de San Lucas y Barranca-bermeja; las FARC pierden el control de Urabá, aunque intentan su reconquista al final de la década. En el suroriente, piedemonte de la cordillera oriental y la Amazonia, zona de influencia histórica de las FARC, conservan su hegemonía, pero los paramilitares se hacen fuertes en el eje Puerto López, Puerto Gaitán, San Martín e incursionan en Caquetá y Putumayo

En medio de esta reconfiguración de la geografía de la guerra se adelantan las negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC y las conversaciones con el ELN. El presidente Pastrana reclama haber recibido un mandato popular a favor de la negociación política: el Mandado Ciudadano por la Paz de 1997. Basado en él toma una audaz decisión: aceptar la exigencia de las FARC de desmilitarizar cinco municipios para entablar un proceso de negociación en medio de la guerra. Con significativo acompañamiento de la comunidad internacional, se instaló en enero de 1999 la mesa de negociaciones en San Vicente del Caguán, corazón de la zona de distensión. Las partes acordaron la Agenda Común por el Cambio hacia

²⁵ Revista Semana de junio 5 de 2005, edición 1205, “Habla Vicente Castaño”, entrevista disponible en <http://www.semana.com/noticias-portada/habla-vicente-castano/87628.aspx>

una Nueva Colombia, cuya discusión no fue posible por las recurrentes crisis de las negociaciones. La guerra entró en una fase de recrudecimiento por la ofensiva paramilitar, las acciones de las FARC y la ejecución del Plan Colombia, el más importante plan de ayuda militar norteamericana que colocó a Colombia, a fines del siglo, como el tercer país en el mundo receptor de ayuda militar y el primero en formación de militares en los Estados Unidos. El equivocado manejo de las negociaciones por parte del gobierno y los excesos de las FARC condujeron al desprestigio de la negociación política y a su ruptura. Se habló de paz y se hizo la guerra. La ruptura de las negociaciones en febrero de 2002, pocos meses después de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, ubicaron la guerra interna en el marco de la guerra mundial contra el terrorismo y le abrió el paso a la propuesta de resolver el conflicto armado por la vía militar sostenida por el entonces candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez.

Con el ELN se abrieron de manera intermitente espacios de diálogo sin concretar negociación política y, cuando se trató de establecer en el Magdalena Medio una “zona de encuentro” propuesta por el gobierno para adelantar la Convención Nacional e iniciar negociaciones, los paramilitares se encargaron de movilizar sectores de pobladores urbanos que con el apoyo de importantes gremios económicos y la pasividad del gobierno frustraron la posibilidad de negociar. En medio de estas vicisitudes el ELN realizó tres resonantes secuestros masivos, dos de ellos en el Valle del Cauca –La María y el kilómetro 18– que propiciaron la expansión y consolidación paramilitar en ese departamento con los bloques Calima y Pacífico.

3.4. La política de seguridad democrática y la guerra contra el terrorismo

El 2002 marcó un nuevo punto de inflexión en la dinámica del conflicto. El escalamiento de la guerra y el fracaso de las negociaciones hizo de las elecciones presidenciales en las que triunfó Álvaro Uribe se convirtieran en un mandato ciudadano para la guerra, que encontró su expresión en la Política de Seguridad Democrática, PSD. Esta se orientó al fortalecimiento, reestructuración y profesionalización de las Fuerzas Militares, la creación de nuevas unidades de combate, la recuperación del control del territorio y el fortalecimiento de la justicia. El gobierno sostiene que no hay guerra ni conflicto armado sino amenaza terrorista financiada por el narcotráfico y enmarcó la PSD en la “cruzada mundial contra el terrorismo” de la administración Bush con los costos que esto implica en democracia y derechos humanos. En materia contrainsurgente, diseñó el Plan Patriota para desarticular los grupos guerrilleros, cuyo teatro de operaciones inicial se ubicó en el suroriente del país. Simultáneamente buscó simplificar el escenario de la guerra mediante la desmovilización paramilitar y una posible negociación con el ELN.

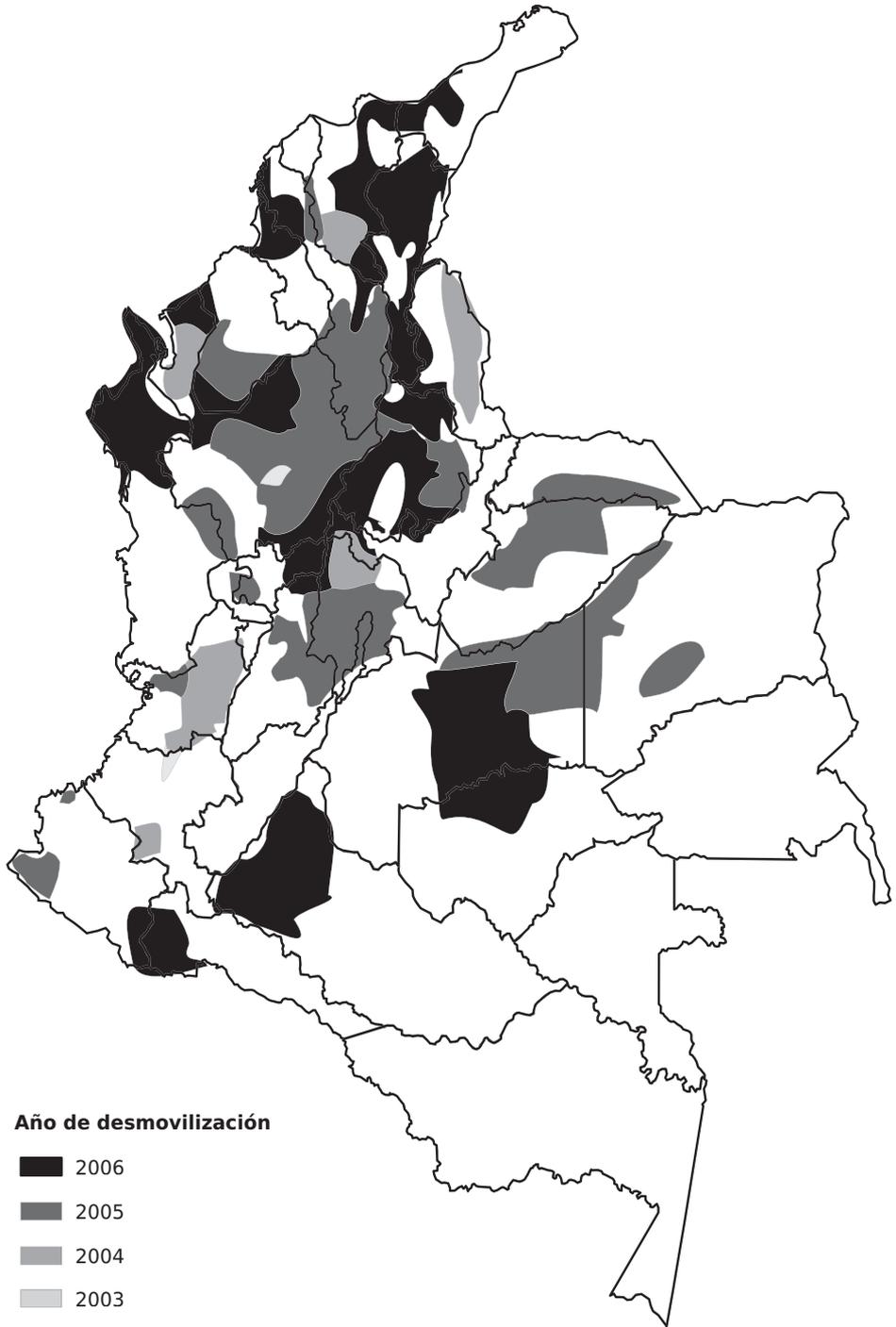
La desmovilización paramilitar

Los paramilitares encontraron en la nueva administración una oportunidad para su desmovilización, resolver su situación jurídica, eludir la extradición y preservar parte de su patrimonio. “Nosotros sobramos ya” expresó Castaño luego del triunfo de Uribe Vélez. De allí que, a pesar de la persistencia del fenómeno insurgente, invocado como justificación de su existencia, se dispusieran a negociar la desmovilización de sus estructuras militares a cambio de garantías jurídicas, económicas y políticas. Estas se ofrecieron y, al parecer, se acordaron en las negociaciones, como lo evidencia el frustrado proyecto de ley de “alternatividad penal”, y se intentó mantenerlas, al menos parcialmente, a pesar de la oposición de diversos sectores sociales y políticos, a través de la Ley 975, de Justicia y Paz. Sin embargo, no pudieron consolidarse en la forma prevista por sus gestores por la declaratoria de inexecutable de algunos de sus artículos por la Corte Constitucional.

Los paramilitares suscribieron con el gobierno el Acuerdo de Santa Fe de Ralito (julio de 2003), en virtud del cual se decidió la desmovilización de sus estructuras militares. Esta se inició en noviembre de 2003 con el Bloque Central Bolívar y culminaron en agosto de 2006. En total, se desmovilizaron colectivamente 31.671 personas (mapa 6).

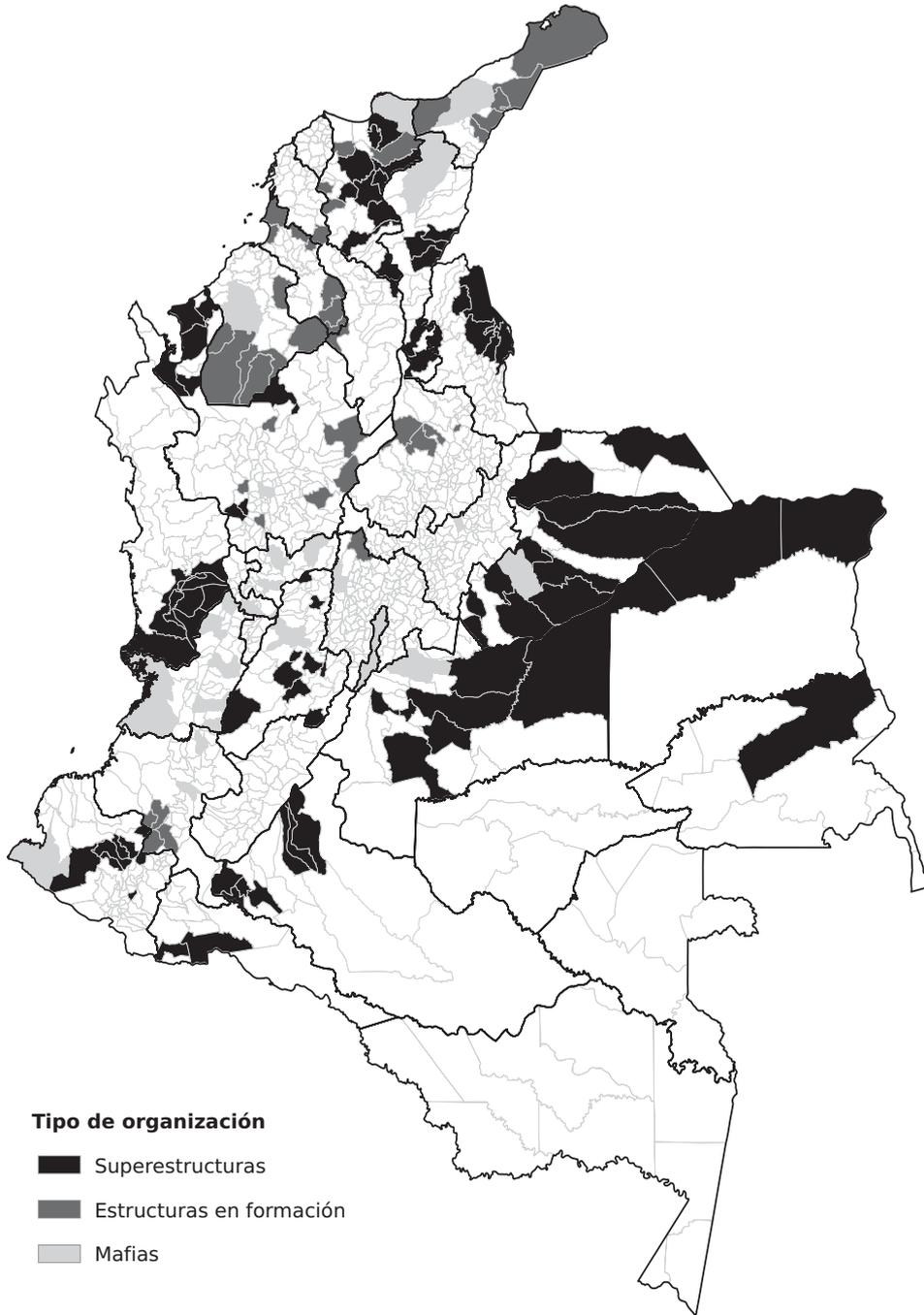
La desmovilización no puso fin al paramilitarismo pero provocó una importante metamorfosis en él: se sostienen las redes de poder económico y se modifican las redes políticas por el fracaso del proceso y la judicialización de los vínculos entre paramilitares y políticos. Algunas de las estructuras militares son desmontadas, otras se invisibilizan y modifican las formas de ejercicio de la coerción, y otras reaparecen bajo la forma de las llamadas bandas emergentes. Hay una manifiesta asociación de estos grupos con el narcotráfico, hermano siamés del paramilitarismo. La ficción del fin del paramilitarismo modificó la relación con sectores del Estado que, a pesar de la persistencia de los vínculos, se ven obligados en algunos casos a combatir las llamadas bandas emergentes. Estas operan en las mismas zonas en la que operaron las estructuras desmovilizadas. El gobierno, la MAPP-OEA, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación aceptan hoy la existencia de estas bandas pero plantean que son de naturaleza diferente al paramilitarismo comoquiera que su acta de defunción fue oficialmente expedida en agosto de 2006. Sin embargo, investigaciones de INDEPAZ, la Fundación Seguridad y Democracia, y la Corporación Nuevo Arco Iris plantean, con diferencias conceptuales, continuidades y rupturas entre las antiguas bandas paramilitares y las actuales. Sin duda, el paramilitarismo de hoy no es el mismo del 2002; ha sufrido importantes metamorfosis, pero el fenómeno persiste. Hay también fuertes diferencias en la contabilización de estas bandas (mapa 7).

Mapa 6. Desmovilizaciones de paramilitares



Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Mapa 7. Presencia de bandas paramilitares post desmovilización



Fuente: Fundación Seguridad y Democracia

Guerra sin perspectivas de diálogo

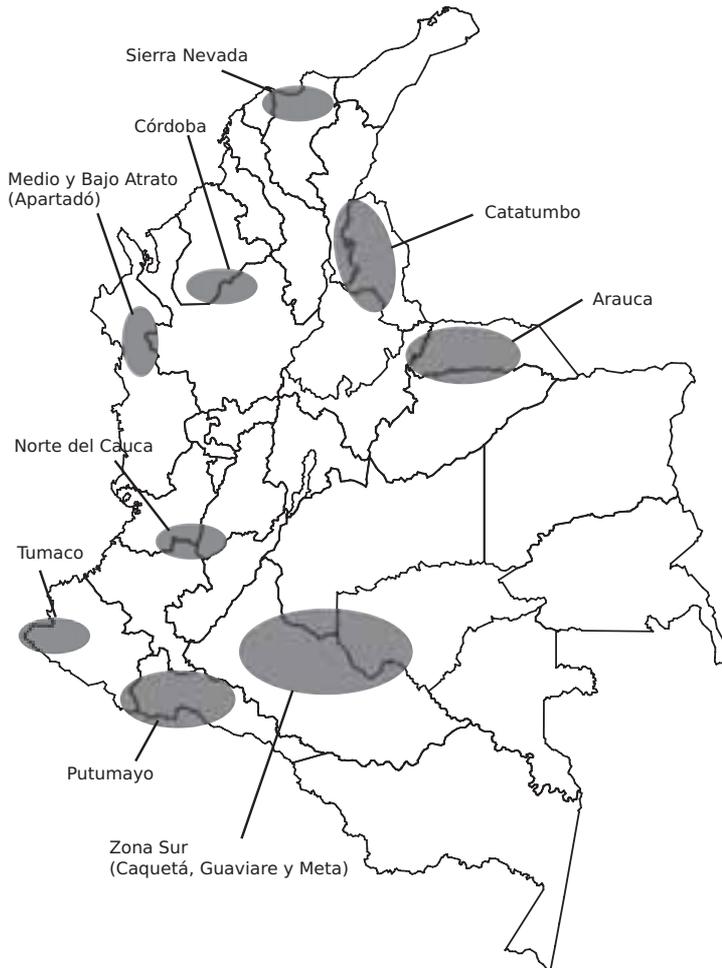
La PSD se benefició de los primeros cuatro años del Plan Colombia durante el gobierno de Pastrana: fuerzas armadas reestructuradas, con la iniciativa en el campo de batalla y con recursos para su modernización. El énfasis en la confrontación sin el distractor de los diálogos, el significativo incremento de recursos financieros para la guerra, el sensible aumento de efectivos militares, la coordinación entre las diferentes armas y el apreciable incremento de la cooperación norteamericana, así como el apoyo en el esfuerzo de guerra de amplios sectores de la población produjeron los efectos esperados: reducción de indicadores de violencia, reducción del área de movilidad de las guerrillas, golpes a sus redes logísticas y aislamiento político. Los costos de estos resultados se miden en las violaciones a derechos humanos: detenciones masivas arbitrarias de líderes sociales, incremento de ejecuciones extrajudiciales, entre otras manifestaciones. El país se ha polarizado, se criminaliza a los opositores, se militariza la vida nacional, se avanza en el desmonte de las conquistas democráticas de la Constitución de 1991, se debilitan los partidos como instancias de mediación entre la sociedad y el Estado y se fortalecen las tendencias autoritarias del régimen.

Sin ceder en la presión militar, el gobierno abrió las puertas para un posible diálogo con el ELN. Un año largo de encuentros llegó a un punto de estancamiento en torno al llamado Acuerdo Base, que debería concretar un cese de hostilidades y convocar a la Convención Nacional. El ELN no se ha atrevido a dar el paso decisivo de salir de la guerra; el gobierno no ha sido capaz de aprovechar su fortaleza política para ofrecer escenarios capaces de inducir el tránsito de esta organización a la acción política legal. Unos y otros han sido ambiguos en los momentos cruciales en la mesa diálogo. El gobierno, por su parte, manejó inadecuadamente la posible mediación del presidente venezolano.

El Plan Patriota, la más grande operación contrainsurgente de las últimas décadas, ha concentrado sus esfuerzos en el suroriente buscando la derrota estratégica de las FARC. Estas se han replegado, sus espacios se han reducido, su movilidad se ha afectado, sus redes logísticas y de comunicación han sido debilitadas. La política de inducción a la desmovilización mediante recompensas ha sido relativamente eficaz. Las FARC sienten hoy los efectos de una presión militar sostenida. Debilitadas, a la defensiva, aisladas nacional e internacionalmente, conservan una estructura militar importante. El secuestro y los recursos del narcotráfico que tanto fortalecieron sus finanzas se convirtieron en fuente de deslegitimación política. Su articulación a la economía del narcotráfico transformó sus relaciones con la población y el territorio, les permitió construir una poderosa máquina de guerra, amplió su capacidad de reclutamiento, pero aumentó su vulnerabilidad ante la presión militar, las incitaciones a la desmovilización y las ofertas de

recompensas económicas y garantías jurídicas. Tal vez allí se encuentra la clave de los golpes que significaron para esta organización la muerte de Raúl Reyes, el asesinato de Iván Ríos y la desertión de Karina, así como la exitosa Operación Jaque que condujo a la liberación de Ingrid Betancur y los tres norteamericanos en poder de las FARC. Al Plan Patriota le sucedió el Consolidación, actualmente en ejecución, que se enmarca en la Estrategia de Consolidación Social del Territorio, orientada a garantizar legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional recuperadas por las Fuerzas Militares. Algunas de estas zonas son las de aplicación del Plan Colombia, de presencia guerrillera y fronteras con Panamá, Ecuador y Venezuela (mapa 8).

Mapa 8. Control social del territorio



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Pese a los logros indudables de la PSD, en el campo militar las guerrillas no están derrotadas militarmente y en las guerras irregulares eso es importante: “La guerrilla gana si no pierde”. Su repliegue, forzado por la presión militar, la retrotrae a la estrategia clásica de la guerra de guerrillas: dispersar fuerzas, no plantear combates en los que no sea seguro el triunfo, invisibilizarse y comprometerse en una guerra de desgaste. No estamos en el fin del fin y todo parece indicar que los cambios en el contexto internacional y nacional pueden debilitar la capacidad del gobierno para sostener el esfuerzo militar de los últimos siete años. El no haber logrado poner fin a la guerra mediante la guerra puede adelantar de nuevo la búsqueda de salidas negociadas. Y los vientos de la cruzada contra el terrorismo, en la que todo valía, pueden cambiar si se materializa la tesis del presidente Obama de que la guerra no se puede hacer a costa de los valores. Otra violación de la soberanía de un país fronterizo no parece viable en las actuales condiciones.

La mayor debilidad que afrontan las guerrillas está en el campo de la política. Las masivas movilizaciones del año 2008 constituyen una incuestionable evidencia empírica del rechazo que el recurso a prácticas criminales como el secuestro ha provocado en todos los sectores de la sociedad. Y las guerras insurgentes, aún en la posguerra fría, se ganan fundamentalmente en el campo de la política.

Al lado de estos logros, la política de fumigaciones, una estrategia para combatir el narcotráfico, ha fracasado estruendosamente. Entre el 2000-2006 se han asperjado 886.840 hectáreas a un costo total de USD 650'130.000, que representan casi el 70% de los recursos del Plan Colombia para asistencia social y económica (Wola, 2008. p. 54). El daño humano, económico y ambiental es incalculable. Según el último informe de la UNODC-SIMCI en el 2007 la superficie cultivada aumentó el 27%, los aumentos se produjeron en el Pacífico y en la región central especialmente. Colombia produce hoy el 55% de la coca en el mundo (United Nations, 2008. p. 67).

En los últimos años el conflicto se ha regionalizado. La localización de las guerrillas y paramilitares en regiones fronterizas, el aumento del flujo de refugiados, especialmente hacia el Ecuador, la fumigación de cultivos de uso ilícito en zonas de frontera y los intentos gubernamentales por lograr compromisos regionales en la lucha contra el terrorismo han contribuido a la regionalización de un conflicto que, siendo interno, tiene incidencia internacional por la presencia del narcotráfico, la gravedad de la crisis humanitaria, el volumen de refugiados y los escenarios de guerra fronterizos. La solicitud de facilitaciones al presidente venezolano y la agresión militar al territorio ecuatoriano acentuaron la regionalización. En estas condiciones, no solamente la guerra, también las posibilidades de paz están atravesadas por esta dimensión internacional, en un escenario en el que el aislamiento del gobierno colombiano es creciente.

La guerra y los cambios en el modelo de desarrollo rural

La guerra ha resultado funcional al cambio del modelo de desarrollo rural. Una de las expresiones de la degradación de la guerra es el desplazamiento forzado. Colombia ocupa el segundo lugar en desplazamiento en el mundo según la ACNUR. Como sostiene un reciente estudio de Wola (2008), el desplazamiento forzado de casi cuatro millones de personas se convirtió en una eficaz estrategia de apropiación de tierras. Los desplazados han abandonado entre 2 y 6,8 millones de hectáreas, según diferentes fuentes. Gran parte de estas tierras han sido apropiadas por los paramilitares y los narcotraficantes. Un estudio de la Contraloría General de la República estima que cuatro millones de hectáreas, que representan el 48% de las tierras productivas del país, están en manos de los narcotraficantes.

Una de las consecuencias más perversas de la guerra ha sido el incremento de la concentración de la propiedad rural. Entre 1984 y 1998 la pequeña propiedad “perdió 1,75 puntos, la mediana 5,7 y la grande ganó 7,5 en cuanto a superficie” (Wola, 2008. p. 26). Según el IGAC, en 1984 el 0,4% de los propietarios poseían el 31% de las tierras registradas en Catastro y, en el 2001 tienen el 61%. En algunas de las zonas expulsoras es ostensible, como se ha señalado arriba, la correspondencia entre la violencia e intereses económicos: “Un ejemplo de esta situación es la ocupación ilegal, por parte de las empresas Palmeiras y Salamanca, del territorio colectivo del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera en Tumaco, Nariño” (Wola, 2008. p. 30). Tanto las tierras abandonadas como aquellas en las que se desarrollan los megaproyectos corresponden en proporción apreciable a territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes que el Estado debería proteger. A título de ejemplo, hay que señalar lo que ocurrió con las tierras de los desplazados Jiguamiandó y Curvaradó en donde se desarrollan proyectos palmeros amparados por la Gobernación de Antioquia y el Gobierno Nacional.

La guerra no es solamente cuestión de acción insurgente y contrainsurgente, y narcotráfico; es también un medio que contribuye a implantar un nuevo modelo de desarrollo rural caracterizado por el fortalecimiento del latifundio y de proyectos agroindustriales que expulsan a los seres humanos, o megaproyectos energéticos y obras de infraestructura que violan los derechos de los pueblos ancestrales y comunidades de campesinos.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS

La coyuntura es paradójica. El gobierno está ganando la guerra a la insurgencia en medio de una fuerte crisis institucional provocada por el copamiento parcial del Estado por el narcotráfico y el paramilitarismo. Las redes de poder político han afectado masivamente al Congreso, al DAS, al INCODER, a la Fiscalía. Todos

los partidos de la coalición de gobierno han sido afectados por la penetración de estas fuerzas criminales, a la que tampoco ha escapado el Partido Liberal. Decenas de oficiales de las Fuerzas Militares y de Policía están comprometidos en acciones orientadas a favorecer bandas paramilitares y el comercio de estupefacientes. Más de mil jóvenes han sido asesinados por los militares en los últimos años con el único objetivo de mostrar eficacia en la acción contrainsurgente. Pese a ello, el presidente y su gobierno gozan de popularidad y amplio respaldo ciudadano.

La independencia de los poderes ha sido gravemente vulnerada por el Ejecutivo. La Corte ha sido objeto de espionaje por el DAS; se ha tratado de deslegitimar las actuaciones de la Justicia y la Constitución ha sido reformada rompiendo la arquitectura institucional que garantizaba un relativo equilibrio de poderes, fortaleciendo en exceso a la presidencia. Algunas de las más graves amenazas contra la precaria democracia colombiana nacen justamente de todos estos factores, del fortalecimiento de los rasgos autoritarios del régimen político y la creciente militarización de la vida nacional.

En estas condiciones las perspectivas de la paz son precarias. Los golpes que se le han dado a las FARC estimulan un peligroso triunfalismo que puede conducir a un mayor escalamiento de la guerra y al cierre de toda perspectiva de solución política negociada. ¿Está el gobierno, en esta coyuntura, interesado en la negociación? Si lo estuviera, ¿cuál sería la oferta a las guerrillas para una negociación política? ¿Están dispuestas las guerrillas, en un momento de debilidad militar y virtual derrota política, a comprometerse en una negociación?

Estas preguntas son difíciles de responder. Todo parece indicar que continuaremos en el escalamiento de la guerra, que la presión militar sobre las guerrillas se sostendrá mientras los recursos financieros lo permitan. Ni el gobierno ni la guerrilla parecen interesados, por el momento, en la negociación.

Sin embargo, después de siete años de política de “seguridad democrática” el no haber logrado poner fin a la guerra plantea interrogantes sobre la eficacia de la misma y alienta en algunos sectores posiciones que comienzan a demandar un replanteamiento en la acción contrainsurgente. De no producirse este replanteamiento podríamos avanzar a una situación en la que la metamorfosis del paramilitarismo, las fortalezas del narcotráfico y la eventual desarticulación de las guerrillas nos conduzca a un escenario de violencia difícilmente controlable que contribuiría a acelerar la militarización y el fortalecimiento de los rasgos autoritarios del Estado.

El nuevo contexto internacional, con la presencia de gobiernos democráticos en el continente y los cambios anunciados por el la administración Obama en sus relaciones con América Latina pueden favorecer una positiva acción de

gobiernos que fortalezcan la búsqueda de espacios de negociación y allanen el camino para trabajar en la superación de los factores que alimentan esta guerra.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, M. (2006), “ELN: entre las armas y la política”, en VARIOS, *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá, IEPRI-Norma.
- Aranguren, M. (2001), *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*, Bogotá, Oveja Negra.
- Attistella, D. (1998, marzo), “Guerres et conflits dans l’après-guerre froide”, En *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm.799-800.
- Behar, O. (1985), *Las Guerras de la paz*, Bogotá, Planeta.
- Bejarano, Jesús A. et al., 1997, *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y FONADE.
- Calvo, Fabiola, 1985, *EPL. Diez hombres. Un ejército. Una historia*, Bogotá, ECOE.
- Cambio*, (2009, semana del 28 de mayo al 3 de junio) “Conmigo extraditaron la verdad: Salvatore Mancuso en entrevista exclusiva” [en línea] disponible en: http://www.cambio.com.co/portadacambio/830/5289247-pag-3_3.html, recuperado: junio de 2009.
- Castro, G. (1996), *En Secreto*, Bogotá, Planeta.
- Collier, P. (2005), *El desafío global de los conflictos locales*, Bogotá, Banco Mundial-Alfaomega.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2007), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Intermedio
- Derriennic, J. P. (2001), *Les guerres civiles*, Paris, Presse de Sciences Po.
- Echandía, C. (1999), *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Observatorio de la Violencia, Presidencia de la República, Bogotá.
- _____, C. (1999a), “Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia”, en DEAS, M. y LLORENTE, M. (comp.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Uniandes, CEREC, Norma.
- _____, C. (2006), *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

- FARC-EP, Comisión internacional. (1999), *Bosquejo Histórico*. Colombia, Rústica.
- Ferro, J. y Uribe, G. (2002), *El orden de la guerra. Las FARC-EP: Entre la organización y la política*, Bogotá, CEJA.
- Fisher, T. (1999), “La constante guerra civil en Colombia”, en Waldmann, P. y Reinares, F. (comp.), *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- García-Peña, D. (2005, enero-marzo), “La relación del estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico”, en *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá, No. 53, enero/marzo.
- Garzon, J. (2005), “La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica” en Rangel, A. (editor), *El poder paramilitar*, Bogotá, Planeta.
- Gonzalez, F; Bolivar, I. y Vasquez, T. (2002), *Violencia política en Colombia*, Bogotá, CINEP.
- Gutiérrez, B. (1991), entrevista personal con Zuluaga, J. Labores, Antioquia.
- Gutierrez, F. y Sánchez, G. (2006), “Nuestra guerra sin nombre”, en Varios, *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá, IEPRI-Norma.
- Hernandez, M. (1998), *Rojo y Negro: aproximación a la historia del ELN*, Bogotá.
- Kaldor, M. (2001), *Las nuevas guerras, violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets.
- Kalevi, J. (1996), *The state, war and the state of war*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kalivas, S. (2004, septiembre-diciembre), “La ontología de la “violencia política”: acción e identidad en las guerras civiles” en *Análisis Político*, núm. 52. p. 51-76.
- Leal, F. (1984), *Estado y Política en Colombia*, Bogotá, Editorial Siglo XXI-CEREC.
- _____, F. (1990), “Estructura y coyuntura de la crisis política” en Leal, F. y Zamosc, L. (editores), *Al filo del caos, crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI.
- Lopez, A. (2005), “Conflicto interno y narcotráfico entre 1970 y 2005”, en Rangel, A. (comp.), *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, Fundación Seguridad Democrática.
- López, M. (1990), *Camilo camina en Colombia*, Bogotá, Ediciones Tafalla.
- Medina, C. (1990), *Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos.

- _____. (1996), "Entrevista a Manuel Pérez", en *ELN: una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores.
- Mingorance, F. (2006), "El flujo de aceite de palma Colombia Bélgica/Europa. Una perspectiva desde los derechos humanos" [en línea] disponible en: <http://www.hrev.org/media/documentos/elflujopalmaes.pdf>, recuperado: marzo 2009.
- Mingorance, F; Minelli, F. y Le du, H. (2004), "El cultivo de la palma afriacana en el Chocó. Legalidad ambiental, territorial y derechos humanos" [en línea] disponible en: http://colombia.indymedia.org/uploads/2004/12/informe-completo_es.pdf, recuperado: marzo 2009.
- Nasi, C. (2007), *Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*, Bogotá, CESO-Norma.
- Palabras del presidente Uribe con ocasión de la transmisión del mando en el Ejército Nacional, [en línea] disponible en: <http://www.presidencia.gov.co/discursos/framdis.htm>, recuperado: el 11 de noviembre de 2004.
- Pardo, R. (1996), *De Primera mano, Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, CEREC, Norma.
- _____. (2004), *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones B Colombia S.A.
- Pastrana, A. (2005), *La palabra bajo el fuego*, Bogotá, Planeta.
- Pecaut, D. (2003), *Violencia y política en Colombia. Elementos de reflexión*, Medellín, Hombre Nuevo Editores.
- _____. (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Planeta.
- Peñate, A. (1999), "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado", en Deas, M. y Llorente, M. (comp.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Uniandes, CEREC, Norma.
- Pizarro, E. (2004), *Colombia una democracia asediada*, Bogotá, Norma.
- _____. (2006), "Las FARC-EP: ¿Repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?" en Varios Autores, *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá, IEPRI-Norma.
- Pizarro, L. (1990) Entrevista personal con Zuluaga, J., Santo Domingo, Cauca.
- PNUD. (2003), *El Conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003*, Bogotá.
- Posada, E. (2001), *¿Guerra Civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*, Bogotá, Alfaomega.
- Rangel, A. (1999), "Las FARC-EP: una mirada actual", en Deas, M. y Llorente, M. (comp.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Uniandes, CEREC, Norma.

- _____. (2005), “¿Adónde van los paramilitares?”, en Rangel, A. (editor), *El poder paramilitar*, Bogotá, Planeta.
- Restrepo, J; Spagat, M. y Vargas, J. (2006), “El conflicto en Colombia: ¿Quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003)”, en IEPRI, *Nuestra guerra sin nombre, Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Norma-IEPRI.
- Rettberg, A. (2006), *Un sector con “madera” para la paz: el sector privado forestal como socio en la construcción de la paz en Colombia*, Bogotá, GTZ y Uniandes.
- Richani, N. (2003), *Sistemas de Guerra, La economía política del conflicto en Colombia*, Bogotá, IEPRI.
- Romero, M. (2003), *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, IEPRI.
- Sollenberg, M. y Wallenstein, P. (1997), “Major Armed Conflicts” en: SIPRI Yearbook Armements, Disarmement and International Security, Oxford University Press.
- United Nations, Office on Drugs and Crime. (2008), *2008 World Drug Report*, Slovakia.
- Valencia, L. (2007), “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos” en Corporación Nuevo Arco Iris, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Intermedio.
- _____. (2008), *Mis años de guerra*, Bogotá, Norma.
- Varios Autores (1995), *Tras los pasos perdidos de la guerra sucia. Paramilitarismo y operaciones encubiertas en Colombia*, Bruselas, Ediciones NCOS.
- Villamizar, D. (1995), *Aquéél 19 será*, Bogotá, Planeta.
- Villarraga, A. y Plazas, N. (1994), *Para reconstruir los sueños (Una historia del EPL)*, Bogotá, Fundación Progresar.
- Von Clausewitz, C. (1972), *Arte y ciencia de la guerra*, México, Grijalbo.
- Waldmann, P. (1999), “Guerra civil: aproximación a un concepto difícil de formular”, en Waldmann, P. y Reinares, F. (comp.), *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Waldmann, P. (2007), *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*, Bogotá, Norma.
- Wola. (2008), *La aspersión de cultivos ilícitos en Colombia. Una estrategia fallida*, Bogotá.
- Zuluaga, J. (1998), “Dinámica del conflicto interno armado”, en Mandato Ciudadano por la Paz, *Eclipse de la guerra*, Bogotá, UNICEF.

CAPÍTULO 2

LAS GUERRILLAS, LA CUESTIÓN TERRITORIAL Y LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA

Fernando Cubides C.¹

1. DE LA UBICUIDAD A LA RELATIVA ADSCRIPCIÓN TERRITORIAL

Al examinar el surgimiento y primeros años de las organizaciones guerrilleras existentes en Colombia sobresalen las diferencias ideológicas, la diferenciación de los modelos insurreccionales que buscaron implantar. Algunas de las organizaciones (el EPL, el M-19) surgen como escisiones de la más antigua, las FARC. En el ámbito ideológico es nítida la disyunción entre la noción de unos grupos de autodefensa en territorios circunscritos como parte de una estrategia de acumulación de fuerzas y en principio subordinados, como “brazo armado”, a acciones de largo plazo que se desarrollarían en las ciudades (como lo fueron las FARC en sus orígenes: pieza de una “combinación de todas las formas de lucha”) y el planteamiento de la guerrilla como “foco” revolucionario que por la vía de la demostración se propagaría -y de modo acelerado- al resto del país en un clima insurreccional. Pero más allá de las diferencias en cuanto a táctica y estrategia revolucionaria, y cualquiera que hubiese sido el modelo ideológico por el que se guiaron, en sus orígenes ambas organizaciones guerrilleras que hoy subsisten llegan a compartir en sus etapas iniciales una característica básica: la movilidad, y con ella la ubicuidad. A la vez, la literatura especializada en la guerra irregular y en sus componentes estratégicos, destaca en el plano más universal, la movilidad, la trashumancia de las organizaciones guerrilleras, como uno de sus rasgos esenciales².

¹ Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia.

² Dos ejemplos a la mano: Carl Schmitt (1984) y Gérard Chaliand (1979).

Aún aquella organización ligada a un área muy circunscrita, como son las FARC, y ya antes de Marquetalia, su núcleo original había diseñado unas vías de escape y de difusión y unos grupos de apoyo (o en su lenguaje: “guerrilla rodada”) que son las que le posibilitan sobrevivir a dicho operativo, y sobre todo, abrirse a un horizonte estratégico mayor³. Hay una expresión cuasi-litúrgica que la subraya y la ilustra: suscriben sus primeros documentos programáticos “desde las montañas de Colombia”⁴, una indicación topográfica suficientemente difusa y con un trasfondo de verdad: la orografía colombiana, la energía de su relieve que es una condición que favorece la implantación de los núcleos originales, su mimetismo, y una ventaja a su favor.

A la vez que ubicuidad y trashumancia como características determinadas por razones tácticas, cada una de las guerrillas tiene un propósito de implantación en un territorio definido, define planes de expansión según una cierta secuencia y define rutas y corredores que concibe como “estratégicos”. Conocer el terreno que se mueve “como la palma de su mano” es uno de sus imperativos, en eso consiste su carácter terrígeno (o telúrico, según el citado Schmitt) y, aunque a primera vista parezca incongruente con el anterior, es otro de sus rasgos básicos, y, como trataremos de ver, viene siendo más bien complementario⁵.

Cierto es que a la literatura testimonial, la que producen las propias organizaciones guerrilleras, no se la puede tomar de manera literal, no porque sea apócrifa, o haya dudas acerca de su autenticidad, sino por su maximalismo, porque postula fines y valores últimos, de cara al largo plazo, y suele esmerarse, con virtuosismo, en ocultar las realidades de hoy, las posibilidades y activos del presente con los que cuenta la organización que ha hecho de la clandestinidad, del ocultamiento, una de las condiciones de su supervivencia. Hay que leer entonces dicha literatura

3 “El 2 de Octubre [de 1964, se entiende] nos despedimos y cada destacamento tomó el rumbo acordado hacia áreas diferentes. Seguidos muy de cerca por el enemigo peleando bravamente y sufriendo lo indecible en medio de una selva virgen donde no se encuentra nada de comer y en donde no hay tregua para la marcha, las columnas guerrilleras cumplieron su cometido. También en esta ocasión habíamos vencido. Rompimos el cerco del enemigo tal como estaba previsto y nos desplegamos en una vastísima región del país, donde ahora comienza una nueva etapa de nuestra lucha guerrillera”, afirma Jacobo Arenas (Arenas, 1972. p. 127) (Subrayado de F.C.).

4 Como se sabe, la fórmula la adoptan las FARC en todos sus comunicados, pero se puede encontrar también en la “Proclama a los colombianos” con la que el cura Camilo Torres da cuenta de su ingreso a las filas del ELN en Enero de 1966, en su encabezamiento, y en su texto: “Desde las montañas colombianas pienso seguir la lucha con las armas en la mano, hasta conquistar el poder para el pueblo” (Guzmán, 1967. p. 193 y 194).

5 Aún para el ELN y su modelo del foco revolucionario, estudiar y comprender minuciosamente las características de una región en particular, aquella en la que el foco se habrá de implantar y a partir de la que irradiará su acción, es un asunto clave; oigamos a Nicolás Rodríguez Bautista (a. “Gabino”) refiriéndose a los orígenes: “La gente que vino con Fabio –de Cuba, se entiende– exploró distintas zonas para ver dónde sería mejor iniciar el foco guerrillero. Exploraron una región de Boyacá- Miraflores-donde el Partido Comunista había tenido alguna influencia y había habido guerrillas liberales. Exploraron por el Viejo Caldas, por San Pablo, en Bolívar. Por fin decidieron quedarse por la zona de San Vicente de Chucurí, por mi tierra, porque ofrecía las mejores condiciones: zona de colonización, tradición guerrillera, base campesina”. (López Vigil, 1990. p. 133) (Subrayado de F.C.).

“con beneficio de inventario”, cotejándola con las demás fuentes accesibles. Con todo, no se la puede desechar sin más pues, al examinarla de manera retrospectiva y puesta en relación con las series históricas que se han venido construyendo acerca de la presencia territorial, arroja suficientes claves de interpretación acerca de cómo han venido variando las relaciones de las guerrillas con el territorio. Para las FARC y el ELN, por ejemplo, pocos ejercicios tan significativos para éste propósito como el que se llevó a cabo durante un fallido proceso de negociación bajo la administración Gaviria (los denominados “diálogos de Caracas”: dos rondas –junio y septiembre de 1991– y el encuentro de Tlaxcala, Febrero de 1992) en los cuales se presenció una puja sobre municipios en los cuales se localizarían los diversos frentes guerrilleros durante una eventual etapa negociadora.

Propuestas y contrapropuestas, aun cuando no hubiesen redundado en negociación alguna, dejaron como saldo neto un completo panorama de los factores de localización, de las demandas guerrilleras sobre los territorios en los que tenía presencia en ese momento, y de la disposición del gobierno de entonces a reconocer dicha presencia y parte de tales demandas, todo ello en una coyuntura en la que se estaba reformando la Constitución y se adoptaba una nueva que modificaría, entre otras cosas, los atributos del poder local (nuevo régimen municipal) y regional (la nueva Constitución abre la posibilidad de configurar regiones, y “reordenar el territorio”), así como el régimen de transferencias presupuestales. Entre Junio y Septiembre de 1991, en que se llevaron a cabo en Caracas las dos rondas de conversaciones mencionadas, aun cuando se interrumpieran de manera abrupta, sacaron a la luz algunas claves de interpretación del fundamento territorial del conflicto armado. La ronda la abrió la delegación gubernamental señalando áreas circunscritas de quince municipios, en tanto que la guerrilla mantuvo la exigencia invariable del retiro de la fuerza pública de al menos la tercera parte de los municipios del país. Las diferencias no se zanjaron, y con toda la intransigencia aparente, de manera paulatina de las sucesivas propuestas gubernamentales (áreas en 23 municipios, luego en 35 municipios, en 56 municipios y en fin, la que queda sobre la mesa: de 81 sitios correspondientes a 74 municipios) uno puede inferir que hay exigencias de la guerrilla como contraparte, y que, aún a regañadientes y sin comprometerse, sus negociadores contribuyeron a señalar los sitios propuestos⁶.

¿En qué momento ambas guerrillas descubren su vocación por el poder local y regional? No es al unísono; al respecto se hacen patentes las diferencias: mientras las FARC manifiestan de manera temprana su vocación por el poder local, es decir, por actuar en el nivel del municipio, en el caso del ELN una actitud análoga surge en los intentos de reorganización posteriores al fracaso de Anorí de

⁶ Con cierto detalle intenté una interpretación de ese forcejeo sobre localidades y municipios, y los rasgos de los municipios seleccionados en las sucesivas propuestas, sus indicadores sociales básicos (Cubides et al., 1998. p. 173-187).

1974 y a partir de allí y se desarrolla de manera paulatina. Lo cual nos enseña que la guerra transforma a los actores, su propia duración, sus alternativas cambiantes propician un proceso de aprendizaje. Una parte esencial del aprendizaje al que nos referimos es el uso de las herramientas de la guerra psicológica, ya sea con propósitos intimidatorios hacia el adversario, ya sea para mantener o ampliar las adhesiones conseguidas, lo cual incluye dosis recurrentes de desinformación acerca de sus propósitos⁷.

2. LAS PAUTAS DE LA EXPANSIÓN TERRITORIAL. SUS VARIANTES

En dos de los escritos sobre el período inicial, hechos por Manuel Marulanda y por Jacobo Arenas, se puede ver cómo desde los comienzos, para el caso de las FARC, hay una fluidez entre lo legal y lo ilegal. Los núcleos iniciales de las FARC se conciben como el “brazo armado” del Partido Comunista, y apenas como un recurso para el caso de que sea proscrito y quede sin posibilidades de desarrollar su acción legal. Tal vez no sea superfluo examinar la ambigüedad de la “lógica combinatoria” en el contexto histórico de los años inmediatamente anteriores al primer gobierno del Frente Nacional en que dicha orientación estratégica va cobrando forma⁸. El caso es que en una primera etapa de lento crecimiento, posterior a la Operación Marquetalia (como se sabe, las acciones decisivas se llevaron a cabo el 28 de Mayo de 1964) y aunque de las zonas a las que se desplazan los grupos de las FARC que superaron ése cerco (el cañón del Duda, el Guayabero, en el Meta, el Pato en el Huila) si bien las dos primeras no son zonas pobladas, la actitud se mantiene: en medio de

7 En una reciente tesis doctoral, un geógrafo francés elabora una crítica metódica del uso prevaletante de la cartografía en Colombia para el análisis de la violencia, señala inconsistencias y corrige conclusiones (refiriéndose, en una expresión no exenta de ironía, a “*la valiente obstinación de los investigadores colombianos*” al emplear diversos tipos de cartografía y variados criterios de procesamiento de la información en forma muy heterodoxa), sin invalidar la cartografía como herramienta, claro está ponderando, matizando, evitando el efectismo. En todo caso, hoy por hoy nadie pensaría en hacer análisis con pretensiones estratégicas prescindiendo de la representación cartográfica, por elemental que sea. La rapidez de la expansión, la variabilidad en las formas de implantación, lo abigarrado del mosaico regional que resulta de las distintas representaciones cartográficas, induce a su vez a preguntas históricas, a indagar por las decisiones que precedieron la expansión, nos remite necesariamente al campo de las interacciones, del aprendizaje mutuo, tratando de extraer conclusiones de esa intrincada y muy variable serie de representaciones sobre la presencia territorial de los actores armados. La visión retrospectiva, y el cotejo de las declaraciones y testimonios directos con las cifras y datos sobre presencia territorial comprobada pueden librarnos de los abusos de la lógica de la inferencia.

8 Polemizando de seguro con las tesis de Régis Debray (1967), *Revolución en la revolución* (1ª edición en francés en 1967) y a quien en un pasaje anterior se había referido como “*un francés aprendiz de guerrillero*”) Marulanda afirma: “Nunca fuimos y nunca seremos un puñado de infatuados que trate de dictar línea a los demás, o defensores de la absurda tesis de que “la guerrilla crea al partido”. Nos venimos guiando por las orientaciones del único partido que ha estado con nosotros siempre: el Partido Comunista y lo seguiremos haciendo invariablemente”. Y un poco más adelante añade: “Para que la guerrilla establezca su acción dentro de una perspectiva de lucha prolongada debe saberse combinar con todas las demás formas de expresión de la lucha de masas. El planteamiento ‘purista’ de declarar obsoletas las demás formas de lucha para absolutizar la armada, aísla a la guerrilla de las masas, la sectariza y la liquida” (Marulanda, 1974, p. 84). El libro de Debray era la versión más elaborada, al gusto de la intelectualidad europea, de la concepción “foquista”. Pero en el pasaje se alude también a las diferencias de enfoque con el ELN, como intentaremos mostrar.

las acciones armadas se busca algún grado de sintonía o de complementariedad con las acciones legales y reivindicativas de lo que a sus ojos son “las luchas de masas”.

Visto retrospectivamente y cotejando las diversas fuentes aparece claro un efecto no esperado de la “Operación Marquetalia”: induce una diversificación regional al núcleo guerrillero que logra evadir el cerco, lo somete a un cambio significativo en el paisaje en el que se irá a mover y por esa vía amplía su horizonte estratégico. En cuanto a la movilidad y el desplazamiento, es significativo en este punto que la versión que dan los dirigentes guerrilleros sobre los antecedentes de Marquetalia y la forma en que se organizaron los núcleos guerrilleros de Villarrica coincida con la que se deduce de los testimonios recogidos por los primeros investigadores de Ciencias Sociales, los autores del libro *La Violencia en Colombia*, de 1962 (En su capítulo III: “La segunda ola de Violencia”. Como se sabe, el caso del Tolima es uno de los mejor estudiados en aquel libro, por la intensidad del problema en sí, y porque uno de sus autores, Monseñor Guzmán, fue testigo directo en uno de los epicentros: el municipio de El Líbano, de donde era párroco).

La diseminación hacia nuevas áreas, el aprendizaje y la adaptación que conllevan apenas están aludidos, no dan para una narración “épica”, no se encuentran referidos en los textos elaborados por los propios guerrilleros pero se hallan en cambio, descritos con minuciosidad, en relatos de colonos, simpatizantes, que se han ido obteniendo en cada una de las zonas hacia las cuales se expande la guerrilla, y para regiones en las que se han podido compilar relatos y evidencias independientes, la Reserva de La Macarena, el medio y bajo Caguán, principalmente. Todos coinciden en señalar, tras la implantación del núcleo combatiente y el asentamiento de los no combatientes que lo acompañaron, convertidos ahora en colonos, un período casi idílico, de armonía plena, de exploración sistemática de la región, sus recursos y posibilidades. En suma, una situación muy favorable para los nuevos pobladores. Los relatos coinciden en esbozar una etapa de construcción mancomunada de un mínimo de infraestructura social; y en cuanto a la guerrilla, es una etapa de reposición de las pérdidas anteriores, de reclutar nuevos efectivos, de adoctrinamiento y entrenamiento intensivos y, por lo general, de reavituallamiento. Se va haciendo patente el descubrimiento de todas las posibilidades de un horizonte amplio al sur. De modo paulatino va quedando claro que las nuevas regiones son una retaguardia profunda, una zona particularmente apta para una expansión sostenida, aún antes de que a ellas llegaran cultivos como la marihuana y la coca.

La “combinación de todas las formas de lucha” nunca tuvo la pretensión de ser toda una doctrina estratégica; hay hoy un consenso entre los analistas acerca del carácter negativo, disociador, de la pretensión que conlleva como pauta de querer sacar provecho de todos los beneficios de la legalidad a la vez que se desarrolla una

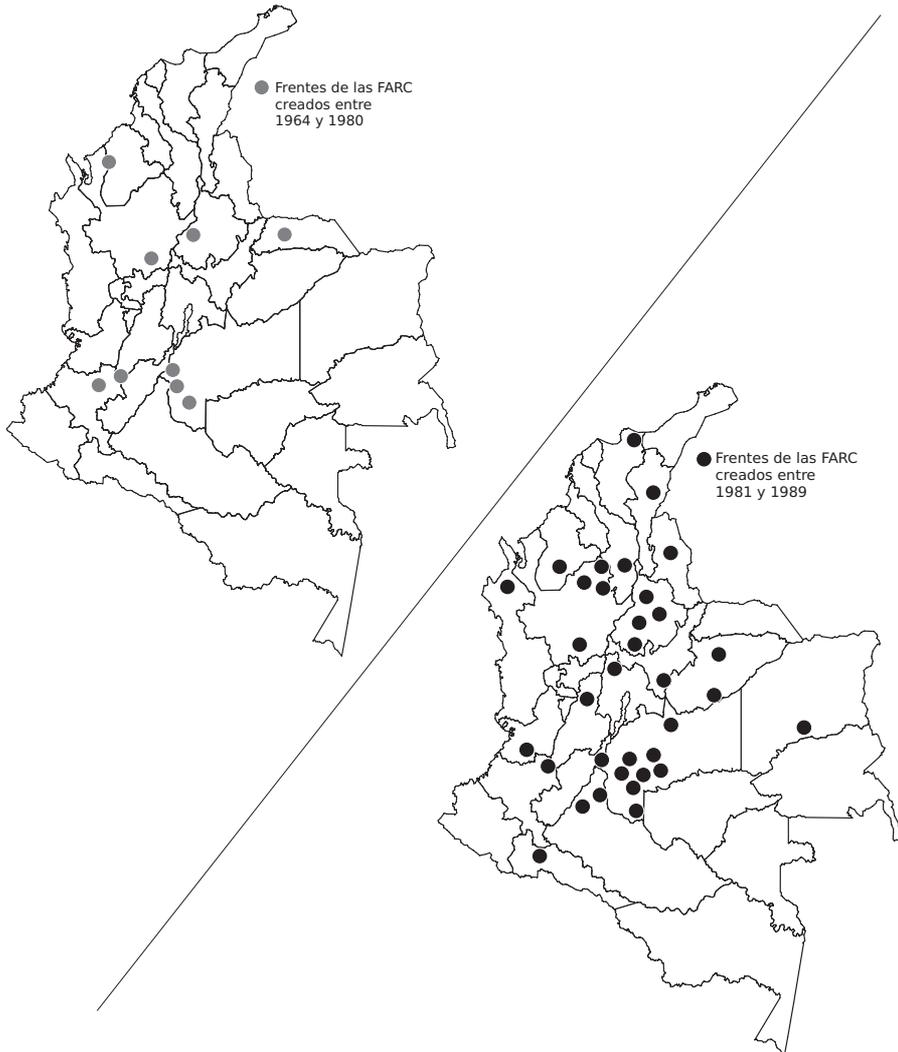
acción armada contra las instituciones que la representan. No es que haya sido una excepcionalidad colombiana, pero aquí ha adquirido una duración y manifestaciones singulares. Uno de los primeros libros de Eduardo Pizarro (1991) resume bien los términos del problema para la etapa inicial de las FARC (1949-1966). Con posterioridad, varios trabajos y varios analistas han mostrado en concreto lo que tal orientación supone para las regiones en las que la guerrilla ha logrado implantarse, sus efectos deletéreos, el tipo de reacciones que suscita.

En cuanto a las reacciones, hay un municipio, Puerto Boyacá en el Magdalena medio, cuyo caso ha sido estudiado al detalle: cómo pasó de ser un municipio con una mayoría preponderante de concejales del Partido Comunista a “la capital anticomunista de Colombia” según se proclama ahora. La discusión está lejos de ser una cuestión erudita: no tiene demasiada importancia si la “lógica combinatoria” es una definición de la táctica revolucionaria de uno u otro sector de la izquierda, o cuáles sean sus referentes teóricos; lo que cuenta a mi juicio es que para el caso de las FARC, y adobada con una buena dosis de “malicia indígena” (“malicia indígena” que, por cierto, como actitud Jacobo Arenas exaltó siempre) fue una orientación que a las FARC les ha posibilitado establecer alianzas locales y, en ocasiones, alianzas regionales con sectores y representantes de la política legal. Y le hizo posible, también, el sacar provecho para el fortalecimiento de su aparato militar, y para sus propios fines, de los vicios del sistema político colombiano a escala local, a saber: el clientelismo y el gamonalismo.

De ahí que para el caso de las FARC, además, varios analistas (entre ellos quien suscribe) y sobre la base de observaciones sobre el terreno, han coincidido en señalar la importancia de las decisiones y pautas organizativas que se adoptaron en su llamada “VIIa. Conferencia” (que se llevara a cabo entre el 4 y el 14 de Marzo de 1982) y la serie de consecuencias que irán a tener poco después cuando se intente un proceso de negociación durante la administración Betancur. Antes del lanzamiento de la UP como proyecto político, y antes de la participación de esta organización (surgida de los primeros acuerdos suscritos) en la primera elección popular de alcaldes, por parte de la dirigencia guerrillera ya se habían adoptado directrices para estimular y prohijar organizaciones gremiales, y propósitos reivindicativos específicos, en las zonas en donde las FARC tenían influencia, y a la vez no se escatima por su parte oportunidad de tener vínculos con las administraciones locales y regionales o de incidir en sus decisiones. Y ello en función de los fines predominantemente militares de un “Plan Estratégico” formulado, que contempla varias etapas, la primera de ella a 8 años, al término de los cuales se habrían duplicado los frentes: de 24 que eran serían 48. El método para conseguir tal crecimiento, tal como lo detalla Jacobo Arenas en algunas de las entrevistas y en escritos testimoniales, es “el desdoblamiento”: cada uno de los frentes se proyecta hacia una zona aledaña a aquella en donde ha venido

operando, la más apta, y para lograrlo su comandante cuenta con iniciativa para la consecución de recursos y para el reclutamiento de efectivos. Hay que decir hoy que es un plan de crecimiento en el número de efectivos, y de expansión territorial que se llevó a cabo de manera meticulosa, como lo comprueba una mirada a las cifras y representaciones cartográficas hechos por varios centros de investigación, la mayoría de ellos independientes, como se aprecia en los mapas 1 y 2.

Mapas 1 y 2. La expansión de las FARC



Fuente: Echandía, C. (1999), *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la paz, p.46.

Así mismo hay consenso entre los analistas acerca de la magnitud del crecimiento que se registra en los años subsiguientes, aun cuando sigan siendo discutibles las orientaciones estratégicas que están tras ellas y permanezcan en la penumbra las motivaciones reales, las metas acordadas para el mediano plazo y el cálculo político que hay detrás de todo ello.

De esa etapa provienen los nítidos nexos de la guerrilla con el poder local que se hacen más metódicos –podría rastrearse cuándo se introduce la propia noción de poder local, y se comprobará que en la literatura académica colombiana aparece por primera vez y se aplica después para describir y analizar la realidad de las zonas en las que la guerrilla se implantó. Los cambios introducidos van a comportar otros cambios: a) en la relación que las FARC procuran sostener con la población; b) en su relación con las organizaciones gremiales de las áreas en las que actúa, c) en la relación que sostendrán con las formas de gestión comunitaria que surgen en los núcleos de población que aspiran a controlar. Por otra parte, ya está bien establecido que para el caso de la guerrilla no son proporcionales las ganancias en audiencia y en credibilidad; a partir de esos años la visibilidad se incrementa de modo significativo, prolifera la información y parecen haber quedado definitivamente atrás aquellos años en que existía una suerte de fascinación de los periodistas con el fenómeno. Vivimos después de 1982, en cambio, una especie de rutina informativa.

A partir de allí la aureola mítica que rodeaba a los comandantes guerrilleros se fue desvaneciendo. A fuerza de reiterarla, y en contraste con la información diaria que da cuenta de acciones en territorios muy distintos, por contraste, la ubicuidad que proclaman con la fórmula ya consabida “desde las montañas de Colombia” era más verosímil cuando se trataba de núcleos reducidos en áreas circunscritas y marginales que ahora que su acción se ha hecho sistemática y de amplia cobertura, y en la que se puede advertir una estrategia desestabilizadora. Por lo demás, y a contrapelo de sus intenciones, la injerencia guerrillera en las administraciones locales está sometida al desgaste y a la rutina, a las mismas tensiones y a la misma vulnerabilidad en cuanto a factores de corrupción y de irracionalidad en el gasto, que caracterizan a las organizaciones legales. Y sin embargo, mantener su dispositivo, incrementarlo, requiere que dicha injerencia se mantenga. Como se vio ya para el caso de las FARC, si en alguna coyuntura (dado el nivel de la confrontación durante la administración Samper y de la práctica ruptura de negociaciones) hizo una apuesta alta y se propuso torpedear el proceso electoral, y llamar al sabotaje, pronto debió retractarse de semejante decisión, no sólo ni principalmente por carecer de capacidad militar para llevarlo

a cabo de un modo significativo, sino porque al intentarlo pudo comprobar que estaba minando sus propias bases de apoyo⁹.

En todo caso, lo neto es que en principio a las FARC el “nuevo modo de operar” le otorgó muchos dividendos. Si todavía en 1988, cuando Martha Harnecker lleva a cabo una serie de entrevistas a la dirigencia del ELN y en ellos subsiste la percepción de que las FARC son una organización subalterna, a la defensiva, y tímida en crecer¹⁰, cuatro años después, en 1992, las cifras son concluyentes, y demuestran que la década entre 1982 y 1992 fue para las FARC de crecimiento sostenido, incluso acelerado, y que contra toda previsión externa habían llevado a cabo las metas de crecimiento que se formularon.

Respecto del ELN, por cierto, es más difícil establecer un punto de viraje en cuanto a la cuestión territorial, y de los nexos de la organización con las instancias del poder local y regional de los municipios y regiones en las que conserva presencia. Quienes han recapitulado la historia de esta guerrilla, o han hecho de su reconstrucción minuciosa una especialidad, con base en exhaustivas entrevistas a sus dirigentes, como el historiador Carlos Medina Gallego, sopesan el alcance que tuvo la “Operación Anorí” en 1973, seguida de una serie de capturas y el práctico desmonte de las redes urbanas de apoyo (en su lenguaje el “Anorí urbano”) que pudo haber significado el fin de su proyecto insurreccional, pues fue seguida de divisiones, desertiones y replanteamientos de los núcleos supérstites. Si le damos credibilidad a uno de los relatos personalizados, fue un conjunto de situaciones fortuitas lo que hizo posible que el ELN renaciera, y fue un grupo regional, basado en Arauca, el que resultó decisivo en tal reorganización. Se trata del frente “Domingo Laín”, en sus orígenes un grupo de hombres que procura aprovechar el apoyo de una agremiación campesina, filial regional de la Asociación de Usuarios Campesinos, y, de modo literal, se tropieza con “el tubo”, recursos inesperados del oleoducto Caño Limón-Río Zulia, en términos generales el petróleo como recurso estratégico, y la posibilidad de coadministrar y drenar las regalías petroleras¹¹. Sin modificar un ápice su plataforma

9 “Las FARC-EP llaman al pueblo colombiano a no votar y empezar la construcción de un verdadero poder popular” era el título de un comunicado suscrito por el Secretariado del Estado Mayor Central, con fecha Octubre 8 de 1997, y con el que se pretendía sabotear las elecciones del 26 de octubre siguiente. La medida no tuvo mayor trascendencia, aparte de algunos incidentes menores y de cierto clima de intimidación en unos pocos municipios.

10 “Una razón política fundamental para el surgimiento del ELN fue el problema de la política de autodefensa orientada por el PC, frente a esa política defensiva y reformista, el ELN plantea una política y una estrategia de ofensiva frente a la oligarquía, con una clara autonomía de clase, y por una salida revolucionaria al margen de la oligarquía” (Harnecker, 1988. p. 41).

11 Algo extensas, pero por lo dicho vale la pena transcribir los testimonios; el primero es de Nicolás Rodríguez Bautista, “Gabino”: “Al darse cuenta que Julio Leguizamón está orientando a la desmovilización (1976) los compañeros se regresan para Arauca y prácticamente con las uñas, le dan origen al grupo guerrillero de esa área, en plena crisis y prácticamente solos, con los pocos contactos que tenían, con escasos recursos y sin poder recibir una orientación de la organización, porque en esos momentos se está dando la crisis, sin contar con ninguna base firme en lo material y lo económico, crean lo que después se llamaría el frente Domingo Laín” (Medina, 1996. p. 116). Y se corrobora: “Esto se inicia

ideológica en aquello de que “las vías legales están agotadas”, conservando el maximalismo de los fines proclamados, se va modificando la práctica de la consecución de medios. El poder y los recursos adquiridos por el frente que logra implantarse de tal manera en Arauca tenderá a ser replicado por otros, procurando adaptarse a la clase de recursos disponibles, y la clase de recursos determinará las variantes que se irán introduciendo: la minería de oro en el sur de Bolívar y, más recientemente, no sin reticencias y a despecho del altruismo y del maximalismo proclamados, la coca y la amapola en La Gabarra, y en otras regiones, como se verá.

Si nos atenemos a los testimonios de sus dirigentes, y respecto de la diversidad regional del país (recordemos el tópico: “Colombia país de regiones”) una singularidad del ELN es una especie de “prurito sociológico”: comenzando por la primera, varias de las decisiones que toma acerca de las regiones a donde se irá a expandir, o donde procura implantarse, fueron precedidas por estudios sistemáticos de las características regionales, comenzando por la geografía, sus indicadores sociales, rasgos históricos propios, etc.¹².

Por cierto que, entre tanto, se hace imperativa la consideración demográfica. La plataforma inicial, las concepciones de la sociedad que prevalecían en el momento en que se concibe la formación del núcleo inicial del ELN, eran las de un país en que todavía predominaba la población rural, la “base campesina” a la que se refiere el relato arriba citado. Sin embargo, en los hechos el censo de población de 1964 ya indicaba el claro predominio de la población urbana sobre la población rural para el país en su conjunto. En la percepción de los dirigentes, se mantiene sin embargo la apreciación del país predominantemente rural,

prácticamente desde que se descubrieron los pozos de Caño Limón, que son los más ricos de todo el país. Se descubrieron en el 81-82. Nadie se imaginaba que hubiera tanto petróleo en esos lugares. Como nosotros ya teníamos una presencia fuerte en esa zona, en la Intendencia (sic) del Arauca, en los Santanderes, nos dimos cuenta pronto de lo que estaba pasando. En el 84 empieza la explotación, la construcción del oleoducto Caño Limón- Coveñas que tiene 760 kilómetros de largo y atraviesa todo el norte del país, toda nuestra “zona estratégica”. Más adelante, a propósito de un caso judicializado: el pago de extorsión por la Mannesmann: “¿Cuál es la reacción de las compañías extranjeras ante esta política? - R.- Nos temen. La Mannesmann, que es alemana, ha sido a nuestro juicio, la más inteligente. Ha respondido a nuestras exigencias, reconoce que hay un doble poder, ha hecho obras sociales para la comunidad e inteligentemente, quiso capitalizar estas obras para presentarse como una compañía “buena” El cura Manuel Pérez, entrevistado por María López Vigil (1990. p. 241 y 243). Por otra parte, el papel de las Mannesmann, de su agente Werner Mauss y de los recursos que le dio al ELN en su resurgimiento son ya de dominio público. Ver la totalidad del testimonio de Mauss en Gómez y Schumacher, 1998. p. 117-120). También analizado por Palacios (1999. p. 67-71).

12 “Y en el afán de ligarnos más a las necesidades del pueblo y a su organización empezamos a hacer cosas hasta exageradas. Decíamos: primero hay que hacer investigación socioeconómica de las regiones ¡Y eran unos planes de investigación! Era tal la carencia de estudio de la realidad que habíamos tenido que comenzar a asesorarnos de compañeros sociólogos, de los que sabían técnicas de investigación y poníamos a las comisiones y nos poníamos todos en función de investigación sociológica...!Nos convertimos en minuciosos sociólogos. Hacíamos unos archivos llenos de fichas ¡algo enorme!” (María López Vigil, 1990. p. 154 y 155).

hasta entrevistas muy recientes¹³. La clásica discusión de los grupos y partidos revolucionarios acerca de la estructura de clases de la sociedad en la que actúan y toda la serie de consecuencias que se derivan en cuanto a estrategia y táctica del proceso revolucionario, se zanjará por esa apreciación axiomática, y a contrapelo de los hechos.

A la hora de evaluar la más importante derrota que le infligió el ejército a ésta organización guerrillera, la operación Anorí en 1973, y que prácticamente la desvertebrara, la idea acerca de la composición urbano-rural de la población colombiana, se mantiene, aún así, siguiendo esa misma evaluación y la forma en que se recapitula, tanto en la entrevista antes mencionada, como en una nueva serie de entrevistas, hechas con criterio historiográfico, una de las consecuencias que tendrá un golpe tan fuerte a la organización es que, sin demasiados aspavientos ideológicos, mediante posturas eclécticas, sin abjurar explícitamente de ninguna de las convicciones iniciales, se delinea un cambio en las orientaciones estratégicas, desaparece el inmediatismo de sus planes de toma del poder: se va produciendo entonces un insensible deslizamiento a la noción de guerra popular prolongada, la cual a su vez implica formas distintas de relacionarse con la población, una actividad más sistemática de captar recursos, un componente “administrativo” o de intendencia, especialmente destinado a ello, y en definitiva, avalar algún tipo de acciones intermedias, de transacciones con las formas de poder local existentes, de orientaciones prácticas a sus propias redes de apoyo para actuar en esa dirección (Harnecker, 1988. p. 50-51)¹⁴.

La derrota de Anorí da lugar a varios balances y fisuras internas, produce un remezón total en la organización, que hasta donde se puede apreciar a partir de documentación fragmentaria, es un remezón que dura todavía, está lejos de ser asimilado consensualmente. La organización que resulta de allí tiene un dispositivo regional más flexible, otorga mayor iniciativa a sus redes regionales y locales, y de modo paulatino dará lugar a nuevas directrices sobre su relación con las formas organizativas propias de la población en las regiones en donde actúa o aspira a penetrar, y, subsidiariamente, también con las autoridades locales y regionales, pero a la vez se hace más difícil el control desde el centro, suscita mayores dudas la capacidad del COCE, o comando central, de dirigir efectivamente la acción de los grupos regionales, de controlar sus tendencias centrífugas.

¹³ “En 1964, un 65% de la población era rural”, afirma Rafael Ortiz, uno de los miembros del Comando Central en la entrevista que hiciera Martha Harnecker al grupo dirigente en 1988 (Harnecker, 1988. p. 35).

¹⁴ También, con más detalle y mayores referencias geográficas concretas, las entrevistas que hace el historiador Carlos Medina Gallego, publicadas en el libro: *ELN: Una historia a dos voces*. En testimonio personal, un dirigente regional, que ocupó la Secretaría de Agricultura, afirmó en el 2006: “El ELN ha elegido los últimos cuatro gobernadores de Arauca”. Desde otro ángulo hay un excelente trabajo, la tesis de Andrés Peñate en la Universidad de Oxford (Peñate, 1991) basado en el análisis minucioso de lo ocurrido en Arauca. También su artículo sobre el ELN (Peñate, 1999).

Lo que encontramos destacable y atinente a nuestro problema es que los planes de expansión territorial, las variaciones en las pautas de relación con organismos intermedios y con instituciones estatales del nivel local y regional implican siempre la definición del control político de la población, la instauración de relaciones muy elementales de protección-obediencia¹⁵. Relaciones que comportan así mismo que el control territorial entra a prevalecer sobre las necesidades de la población que habita dicho territorio.

Con reticencias, dado el esfuerzo para mantener su propia identidad y su pureza ideológica, y dada la rivalidad que sostiene con las FARC (que no excluye desde luego las alianzas o los intentos de coordinar acciones) la orientación estratégica que prevalece en el ELN (después de 1976 en que se lleva a cabo su reestructuración) y su manera de entender los vínculos entre la acción militar y la acción legal, y el control que busca ejercer en las administraciones y en los poderes locales de las áreas en donde actúa, se irá a asemejar, componente por componente, a los que habían estado construyendo con anterioridad las FARC. Se abandona de hecho aquella máxima según la cual *“todas las vías legales están cerradas”*, y *“el que escruta elige”* (para rechazar cualquier participación electoral) y, para decirlo en su lenguaje, y como motivaciones de dicha reorientación, podemos encontrar tanto el aprendizaje y la asimilación de las ventajas comprobadas de la organización guerrillera de mayor trayectoria, las FARC (con la que rivaliza pero de la que aprende), así como la asimilación de las propias derrotas, pero también el aprendizaje propiciado por la confrontación con el ejército regular, el estudio de sus planes de campaña, de sus cambios organizativos, y, en fin, también un elemento providencial, un puro azar¹⁶.

3. UNA PERIODIZACIÓN

Una guerra de tal duración, así sea de baja intensidad, hace indispensable distinguir etapas, examinar el organigrama y las necesidades a las que responden las reformas introducidas; las cinco décadas o más en que se estima la duración

15 Para los puntos centrales de nuestra argumentación, quisiéramos apoyarnos en cada uno de los casos, en tanto que la literatura de índole testimonial lo permita, en sus propias palabras; así por ejemplo para éste punto: “Nos movemos y actuamos por todo el país, en el campo y en las ciudades, pero tenemos nuestra “zona estratégica” como la llamamos. Es la zona donde somos más fuertes, y donde más que hablar de control militar, podemos hablar de control político de la población, porque tenemos una base de apoyo sólida, y porque convivimos permanentemente con el pueblo” (López Vigil, 1990. p. 191).

16 En la versión que ofrecen los integrantes de la Corriente de Renovación Socialista, que se escindiría del ELN en 1991, en medio de fuertes divergencias internas, esa variante se introdujo en un Congreso del ELN que se llevó a cabo en el sur de Bolívar en Diciembre de 1989: “El Congreso se expresó a favor de la constitución de un bloque popular para la conformación de un gobierno revolucionario; ignoró finalmente la crisis internacional y las tensiones y dificultades ideológicas de los movimientos de izquierda; asumió la tesis de la combinación de las formas de lucha y reconoció el bajo nivel de desarrollo del proyecto insurgente en las ciudades, por lo que propuso la creación de grupos de autodefensa y de milicias que protegieran los trabajos locales de masas y ayudaran a configurar los poderes locales” (Valencia, 2005. p. 138) (Subrayado de F.C.).

de la guerra irregular sí que requieren del ejercicio analítico de la periodización. Como vimos, cuando las variables espacio (territorio) y tiempo se llevan a la representación cartográfica, el ejercicio es útil e instructivo, y nos aporta mucho rendimiento explicativo. En cuanto a las FARC, el libro de Ferro y Uribe (2002) trae como anexo la más completa cronología, tomando como fuente la literatura testimonial, corroborada por los entrevistados. Descontando el maximalismo de los pronunciamientos, lo que haya de elaboración para el consumo externo y de guerra psicológica en la literatura apologética y en tales declaraciones, y contrastándolo con lo que para la etapa inicial exploraron exhaustivamente autores como Eduardo Pizarro (1991), así como las series históricas construidas por investigadores como Camilo Echandía y Alfredo Rangel, tendríamos:

1ª Etapa: 1949-1966. Surgimiento de los núcleos originales, persistencia y consolidación como guerrilla. Trashumancia.

2ª Etapa: 1966-1982. Crecimiento paulatino (de cinco a 24 frentes) ubicación de zonas de retaguardia y lenta expansión territorial. Con el desplazamiento a nuevos espacios geográficos en la región amazónica y orinocense, se descubre un horizonte estratégico. Relativa adscripción territorial.

3ª Etapa: 1982-2002. Crecimiento rápido, las determinaciones de la VIIa. Conferencia (Marzo de 1982) acerca de “*un nuevo modo de operar*” coinciden con el cese al fuego, los diálogos de paz y el “desdoblamiento” de los frentes. Decidido apoyo a cultivadores de coca y amapola. Los planes de conversión en ejército a mediano plazo en lo territorial significan un mayor grado de control territorial de “zonas estratégicas”. Y en cuanto a ello, al final de esta etapa obtienen la máxima concesión: la “zona de despeje”, un experimento que se frustra y se clausura, dando lugar a la:

4ª y actual Etapa: 2002-... Retorno a las tácticas tradicionales que privilegian la movilidad, a los intentos de organizar un movimiento de masas... en la clandestinidad. Se enfrentan las ofensivas militares del ejército regular, a la vez se posponen (*sine die*) las pretensiones de control territorial en aras de lo que en su lenguaje es el “control estratégico” de corredores, zonas fronterizas para el aprovisionamiento logístico, (y *last but not least*, zonas costeras para la exportación de droga). La paulatina erosión del dispositivo militar en varios frentes, así como las deserciones, implican a la vez la disminución –no la desaparición- de su injerencia en las instancias de poder local y regional, y de su incidencia en los recursos a ese nivel.

Hay, claro, menos sustancia para una periodización del ELN, pero no por eso se ha dejado de intentar. El más minucioso y convincente de los intentos es

el que llevó a cabo el historiador Carlos Medina Gallego, sobre la base de una serie de entrevistas a dos de los protagonistas de primera fila de la organización: Manuel Pérez y Nicolás Rodríguez Bautista (“Gabino”) (Medina, 1996).

1^a. Etapa: 1963-1966. Surgimiento del foco inicial, y de su aparato de apoyo. Ubicuidad y trashumancia en un territorio circunscrito: área rural de San Vicente de Chucurí, región Carare-Opón.

2^a. Etapa: 1966-1973. Expansión muy localizada. Propósitos de expansión a regiones cercanas a núcleos urbanos. Derrota de Anorí, seguida de la desarticulación del grueso del aparato urbano: el “Anorí urbano”.

3^a. Etapa: 1974-1978. Es más bien un intervalo de descomposición y crisis interna. Incipiente reestructuración a partir de un núcleo regional: Arauca.

4^a Etapa y actual: 1978-... Con fluctuaciones, se introducen las variantes regionales. Cobra forma la reestructuración al definir una “zona estratégica”, y con la formulación de designios de “empalme geográfico”: expansión a regiones específicas adyacentes a aquellas en donde han logrado implantarse de nuevo. La noción de “poder popular” posibilita una ingerencia en el uso de recursos públicos en algunas administraciones locales y regionales. “Clientelismo armado”. Incidencia particular en áreas de explotación petrolífera y minera. Ambivalencia respecto a cultivos como la coca y la amapola. Condena nominal, pero involucramiento de varios frentes.

4. DE LO LOCAL Y DE LO REGIONAL

Para ambas guerrillas, aunque con diferencias en el tiempo, si la relación con los poderes locales, en concreto con las administraciones municipales, estuvo en un comienzo en función de la logística, de lo que requería el aparato armado para subsistir o crecer, habiéndolo obtenido para municipios específicos, en cierto momento la ingerencia directa en el poder local, y eventualmente regional o departamental, pasa a hacer parte de sus cálculos estratégicos. La lógica inmanente al asunto resulta ser: tras obtener un cierto grado de implantación, de manera tácita identifican al municipio como el ámbito propio para el incremento de su poder, y habiendo adquirido ingerencia en algunas administraciones de municipios adyacentes, esa ingerencia procura consolidarse en un plano regional e incluso departamental. Tal vez no sobre reiterar que a los planes de crecimiento de las organizaciones guerrilleras no se los podría tomar de modo literal; pero, descontando lo que haya de maximalismo, no puede desconocerse a la vez que las respectivas pretensiones de control territorial tienen un fundamento en los hechos, si no en la forma de control, al menos como una presencia sostenida y recurrente

que gravita en las instituciones locales y, en ciertos casos, en las instituciones de nivel departamental.

Las FARC, por ejemplo, ya en 1974 en su Va. Conferencia se proponen la creación de “Frentes” y pasar en el corto plazo de cuatro a seis agrupando columnas antes dispersas, el 5° frente en Antioquia, y el 6° en el Valle, y límites con el Cauca. A su turno, el ELN habla de “empalme geográfico”, con lo cual subraya un propósito análogo: expandirse pero teniendo en principio como criterio la contigüidad ciertas características de homogeneidad regional. Aquí de nuevo el caso típico es el del Frente Domingo Laín, su propósito sostenido de “copar” Arauca y, después del descubrimiento y de inicio de la explotación de Cusiana, en 1991, lograr implantarse en Casanare, como lo postula uno de sus dirigentes en la ya mencionada entrevista de Martha Harnecker. Es después de 1976, y reconstruyéndose tras el desastre que le significó la “Operación Anorí”, cuando el ELN procede a diseñar una nueva estructura para su organigrama, partiendo de una definición más adecuada del mosaico regional del país, de los rasgos diferenciales de las regiones ya configuradas y procurando conformar lo que ellos mismos llaman “planes adecuados a su especificidad social y geográfica”, y dentro de sus orientaciones y en su lenguaje, se procura propiciar el ya mencionado “empalme geográfico”, como lo manifiestan sus dirigentes a Harnecker.

Ahora se puede entender la insistencia, en particular del ELN y las FARC, en los “diálogos regionales” (sin contraprestación a la vista), en particular durante las rondas de Caracas, y como estrategia negociadora que buscaba consolidar la influencia que habían llegado a adquirir a ese nivel. Si los voceros guerrilleros aceptan en gracia a la discusión que la localización sea uno de los temas de la agenda de las dos rondas de Caracas, así se muestren inflexibles en cuanto a lo demandado, el asunto no registra avance alguno, pues su actitud les lleva a eludir cualquier compromiso en la materia. Por su parte, la delegación gubernamental, tratando de corregir los errores del proceso de paz de la administración Betancur “cuya indefinición temporal y territorial dio como resultado la intensificación de la confrontación y la ampliación territorial y cuantitativa de la guerrilla”, como afirma el comunicado gubernamental, se propone acotar el campo de lo negociable, al insistir en la necesidad de delimitar con exactitud las áreas en que habría de entrar en vigor el cese al fuego, y por ende, los mecanismos de verificación.

Hay que ponderar en aquella coyuntura lo que significó que hubiese un principio de coordinación entre tres fuerzas guerrilleras, las FARC, el ELN y el EPL, cada una procurando expandir sus respectivas “áreas estratégicas”; la desproporción entre lo ofrecido por el gobierno y lo demandado por las guerrillas en cuanto a territorio para la distensión tuvo que ver con esa sumatoria, con el

refuerzo recíproco que en la mesa de negociación se suministran las organizaciones guerrilleras, que, además, ya para entonces habían tenido fricciones y enfrentamientos entre sí por algunas zonas, como los que se produjeron entre el ELN y las FARC en Arauca a fines de 1981 y comienzos de 1982.

En Tlaxcala a comienzos de 1992, y con un nuevo Consejero para la Paz, Horacio Serpa, que se suponía de mayor capacidad negociadora, la intransigencia e inflexibilidad que muestran los negociadores guerrilleros se centra precisamente en las áreas de localización para un eventual asentamiento de sus respectivos frentes. Al recapitular esa fallida ronda, un lector de hoy con facilidad concluye que obedeció a que la dirigencia guerrillera contaba con la percepción de que por la vía de la acumulación de poder local, de recursos e influencia en la dimensión regional, estaba ganando el conflicto, y de que contaba con el tiempo a su favor. Más renuencia mostró aún entre 1994-1998, cuando, además de la acumulación y el crecimiento, las más importantes acciones militares que emprende (Patascoy, El Billar, Las Delicias) parecían corroborar la lógica de dicha acumulación¹⁷. La mayor cobertura regional que consiguen las FARC en su expansión, les permite incluso agrupar los “Frentes”, y crear “Bloques” que ya a la altura de 1996 serán: el “Bloque Oriental” (que agrupó en ese momento 22 frentes), el “Bloque Sur” (diez frentes), el Bloque del Magdalena Medio (con ocho frentes), el Noroccidental (ocho frentes), Central (cinco frentes), Norte (cinco frentes) y Occidental (cuatro frentes)¹⁸.

Por cierto que el dispositivo militar de las FARC, con su gradación: *escuadra* => *guerrilla* => *compañía* => *columna* => *frente* => *bloque* => *Estado Mayor Central*, aunque diseñado en función de las necesidades bélicas, de lo estratégico y de lo táctico en la guerra, y de su férreo control jerarquizado desde la cúpula o Secretariado, conlleva a la vez un cierto grado de flexibilidad en cuanto le otorga a los comandantes de frente iniciativas en la consecución de recursos y en la adaptación a las características de las regiones en las que actúan. Esta fue una de las claves de lo que fue su crecimiento sostenido entre 1986 y 2003, cuando, como efecto no esperado de esa decisión organizativa, los frentes, sus comandantes, procuran “leer” las características regionales y adaptarse a ellas. Y en buena medida lo logran, así la principal intención sea la obtención de recursos¹⁹.

17 Un agudo análisis de ese período de mayor crecimiento lo podemos encontrar en Rangel (1995, 28 de mayo, p. 5B).

18 Su ubicación, radio de acción e intensidad de las acciones desde su creación están detalladas y empíricamente fundamentadas en el libro de Echandía (1999, p. 48 y 49). También se puede consultar allí el tipo de agregación geográfica que intenta el ELN.

19 “Las autodefensas –como las guerrillas- se proponen la consolidación de amplios territorios y para ello identificaron el ámbito municipal como el escenario propicio para el incremento de su poder” afirma Echandía (2006, p. 37). Para los patrones de localización, ver también páginas 135 y 190 del mismo texto. Echandía es el investigador colombiano que ha hecho un seguimiento más metódico de la expansión de los grupos armados, y con una mayor fundamentación empírica.

Procurando adaptarse a las acciones del ejército regular, a los cambios en cuanto a ofensiva estratégica que introducen el “Plan Colombia” y el “Plan Patriota”, las FARC modifican sus planes de expansión territorial y, a partir del año 2000, más que crecer a las áreas adyacentes de donde poseen un grado de implantación, privilegian los llamados “corredores estratégicos”, a la vez que, desestimando el experimento del despeje, simultáneamente recuperan la movilidad y la táctica puramente guerrillera, vuelven a su retaguardia profunda, denotan en muchas de sus acciones el interés por recuperar el control íntegro y el respaldo de aquellas regiones en las que se habían consolidado.

Pero –y esto se ha señalado menos– una vez que la guerrilla, cualquiera de las dos, cuando ejerce algún grado de control o de injerencia sobre las administraciones municipales, se somete al desgaste que eso significa (como lo ejemplifica Arauca). Tarde o temprano son juzgadas por el uso de los recursos públicos sobre los que hayan incidido, así como por la realizaciones de las administraciones locales bajo su influencia. El asunto es entonces de doble vía y, así se presenten como un elemento de renovación o como veedores de tales administraciones, lo anterior no significa que el poder de coacción de que dispongan lo puedan ejercer de manera incontestada o unilateral.

En cuanto al ELN, su propósito de “empalme geográfico” tras el empuje inicial que le permitió el dinero trasferido por la Mannesmann, y cuyo empleo está ya documentado al detalle, fue sobre todo su participación en la forma como se distribuyeron las regalías petrolíferas, dada la singularidad de la legislación colombiana que hasta el año 2001 contemplaba que lo producido por una pozo petrolero en explotación se distribuyera como sigue: 40 % a ECOPETROL, empresa estatal, 40% a la compañía asociada, 20% a la nación. Este último porcentaje se distribuía así hasta 2001: 9,5% para los departamentos, 2,5% para los municipios y 8,0% para la nación, pero con destinación específica a “obras de beneficio social en las regiones productoras”, con todo lo que esto hace posible como cadena de intermediarios. Aquí de nuevo, en cuanto al modo de funcionamiento, son incontrovertibles la descripción y el análisis de la tesis ya mencionada de Andrés Peñate. Además de la gradual transferencia de recursos fiscales a los departamentos, las características de la ley colombiana sobre regalías convierten a los departamentos en blancos predilectos para la captación ilegal de recursos por la vía de la contratación.

5. GEOGRAFÍA Y CARTOGRAFÍA

Desde el primer trabajo de las Ciencias Sociales sobre el problema, el ya clásico *La Violencia en Colombia*, se ha incorporado la geografía y su herramienta

cartográfica al análisis del problema de la violencia y sus dimensiones territoriales. El capítulo IV de ése libro pionero estaba dedicado a la “Geografía de la Violencia” y con los recursos de la época incluía una serie de mapas ubicando los hechos más recurrentes y la presencia de los grupos que los producían. Pese a lo genérico del título, y a lo rudimentario de la representación cartográfica, la serie de mapas mostraba una distribución regional muy diversa de los hechos violentos, una percepción que, a contrapelo del título de la obra, se transmitía al lector de la integridad del texto de modo muy eficaz²⁰. Nótese que, además de las limitaciones de la cartografía de la época y de la técnica tipográfica y de impresión de textos, al tener como fuente las dependencias judiciales la forma más adecuada que encuentran para representar la desigual distribución del fenómeno de la violencia en el territorio, la más didáctica y elocuente, es tomar como unidad del análisis el municipio.

Con posterioridad, un pionero en la representación cartográfica de indicadores económicos y sociales, fue Wulf Stollbrock (1988). Habiendo quedado inconcluso su trabajo, sirvió como pauta metodológica, además de mostrar que dichos desequilibrios se expresaban también en la calidad de información disponible sobre regiones y localidades. Acerca de casi la mitad del territorio que queda “sin información” no podría decirse ya a la altura de 1988, como en el tópico de “las dos Colombias” (introducido por el discurso de posesión de López Pumarejo en 1934), que se trata de un territorio deshabitado: muchas fuentes muestran lo activo de un proceso de colonización reciente.

Otro hito, un poco más adelante, es el año 1988, cuando aparece el primer mapa de medición de la pobreza a nivel municipal (DANE - Proyecto de indicadores de pobreza PNUD - UNICEF - DNP) que contenía el indicador-síntesis NBI (Necesidades básicas insatisfechas) para cada uno de los municipios de entonces y establecía una categorización de los municipios según porcentajes de población que tuviesen satisfechas dichas necesidades: examinando las variaciones en el intervalo 1973-1985, se establecieron seis (6) categorías, a saber: “Muy dinámicos”, “dinámicos”, “lentos”, “estancados”, “aumento de la pobreza” y “sin información”.

²⁰ La serie está compuesta por 17 mapas, 4 nacionales y 13 departamentales. El esfuerzo por localizar grupos y características singulares de cada región hace que las convenciones sean muy heterogéneas, algunas de ellas muy difusas. Sin embargo en la totalidad de los mapas se procura señalar al menos la cabecera de los municipios afectados (Es de notar que para entonces no se disponía de un mapa oficial que señalara la división político-administrativa con los límites municipales). La didáctica empleada es eficaz, en el sentido en el que queda claro para el lector cuáles fueron las regiones, y sub-regiones más afectadas, y lo que los autores llaman (apelando a la metáfora médica) el sentido de una “intercontaminación”, o la forma en que se “fue esparciendo el virus” (Campos et al., 1962. p. 105), en otras palabras la expansión geográfica.

A partir de allí se hizo posible superponer al mapa de la pobreza otros que registrarán los índices de violencia y la presencia de los actores armados, guerrillas y paramilitares, principalmente, en busca de un principio de explicación; como ejercicio analítico se volvió corriente. El ejercicio era útil mas no era -no podía ser- concluyente. Si bien era sugestiva y tentadora la hipótesis que relacionaba de una manera directa la pobreza con las distintas modalidades de violencia y la presencia de actores armados, al llevarla al mapa no se corroboraba²¹. A partir de allí el ejercicio se llevó a cabo de manera recurrente, hasta dar todo de sí como pauta de análisis. Por otra parte, los propios datos mostraban que desde los comienzos de la década de 1980, y obedeciendo a un cálculo estratégico, aunque no de una manera simultánea, las dos organizaciones guerrilleras a las que nos hemos referido, buscaban implantarse en municipios más ricos y desarrollaban variantes en busca de diversificarse en cuanto a la presencia regional.

Las bases de datos que comenzaban a construirse constataron la diversificación a la que aludimos, y de ella se encontraban también suficientes indicios en la literatura testimonial, en los documentos, planes estratégicos y entrevistas que comenzaron a hacerse del dominio público durante los acercamientos llevados a cabo por el gobierno Betancur, sobre todo en el caso de las FARC. Un análisis de la diversidad regional y de los diversos usos del territorio por parte de una organización guerrillera hecho para el caso de El Salvador (Naylor, 1993) dio lugar a varias réplicas o intentos análogos en nuestro país. El enfoque era criminológico, había sido diseñado en principio para discernir la lógica de las organizaciones puramente delincuenciales y, si resultaba útil para diferenciar modos de relacionarse de las organizaciones guerrilleras con el territorio según las características regionales (actitudes simbióticas, actitudes parasitarias, actitudes predatorias) y abandonar así el monocausalismo anterior, tampoco es que se adaptara plenamente a nuestro caso. Sin embargo, si a ese enfoque se lo complementaba con el análisis de otros indicadores regionales y se lo cruzaba con los designios estratégicos que iban saliendo a la luz (y si además se lo refería al municipio como unidad de análisis) se hacía posible captar entonces la dinámica del conflicto armado, sus tendencias principales y recomponer así el complejo mosaico regional, como lo demostró Camilo Echandía (1999). En sus términos más gruesos los resultados mostraban de manera fehaciente, con fundamento empírico incontrovertible, lo que existía ya como una percepción generalizada: la guerrilla (las FARC en particular) no era

²¹ Uno de los investigadores que participó en la elaboración del mapa con los indicadores de pobreza sostenía, tres años después: “No es fácil encontrar una causalidad tan directa y simplista para señalar que los pobres generan la violencia. Aún más, la geografía de la violencia parece ser que tiene una dinámica propia. Las más de las veces la violencia se registra en aquellas regiones de mayor desarrollo, o bien, en zonas que empiezan a articularse más estrechamente con los principales circuitos de capital” y más adelante constata: “un desplazamiento de la violencia hacia nuevos espacios geográficos” (Sarmiento, 1991. p. 373 y 379).

una realidad periférica, había logrado expandir su presencia y se hallaba en todo tipo de municipios, incluso en los más desarrollados.

Hoy por hoy, de manera casi automática se puede llevar a la representación cartográfica la totalidad de los indicadores e índices construidos a partir de las bases de datos sobre hechos regionales, y puede decirse que el análisis se ha refinado cada vez más. Lo cual nos previene contra las generalizaciones infundadas o las presentaciones efectistas, unilaterales. Efectismo del tipo que se puede ver en un ejemplo de uno de los investigadores con mayor capacidad divulgativa²². No se aprecian los matices de la situación: al colorear la totalidad del área de cada municipio en el que se ha llevado a cabo “alguna” acción de cualquiera de las organizaciones guerrilleras o paramilitares, la impresión es abrumadora. Y si a lo anterior se añade la representación de los municipios en los que ha habido compras de tierras por narcotraficantes (el último de los mapas de la serie elaborada por Reyes) el efecto, ya sea en el lector común, en el lector especializado o bien informado, es apabullante... y del todo impreciso.

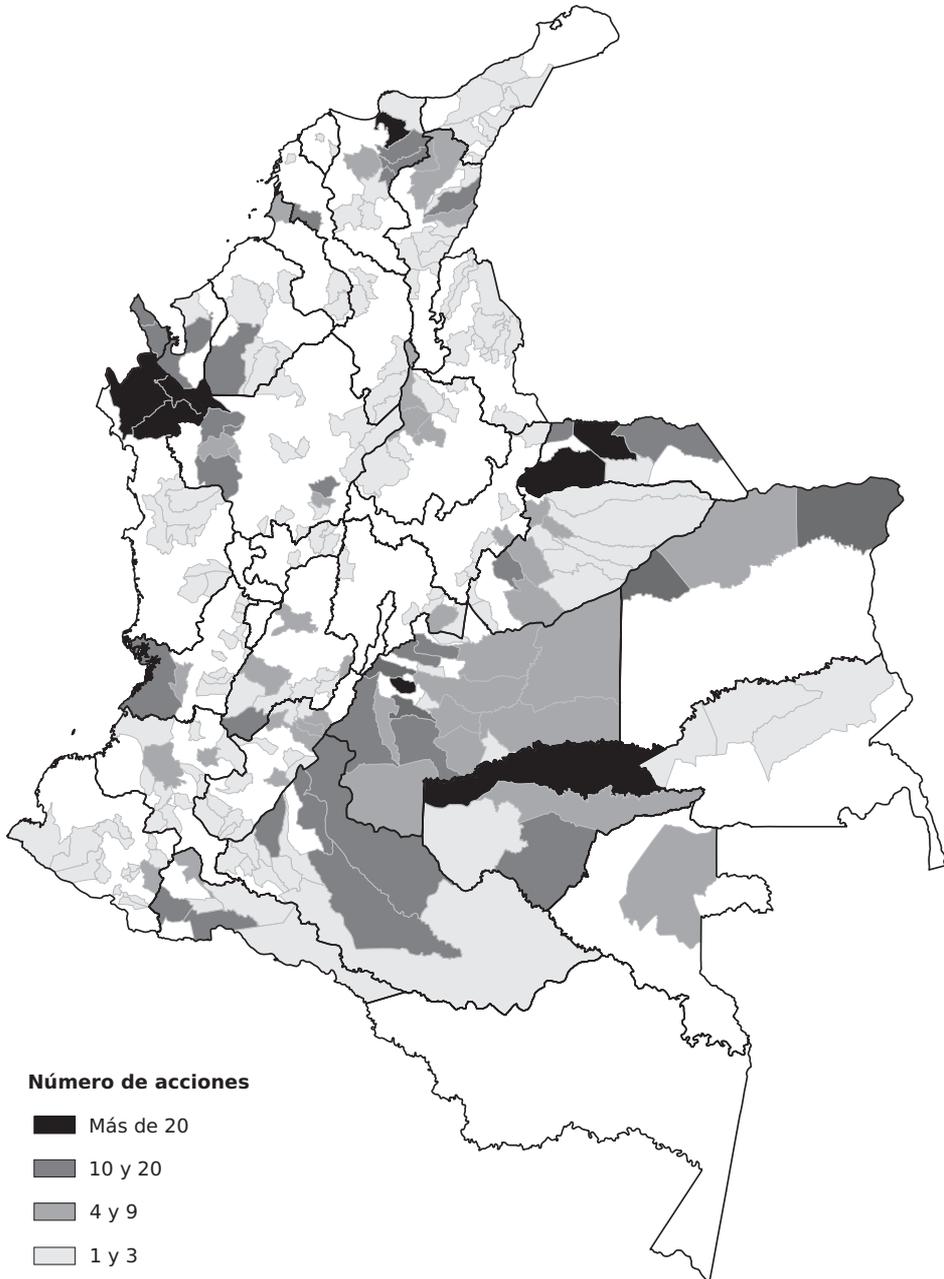
Es significativo en cambio que en un pasado evento académico investigadores que pertenecían a centros de investigación de naturaleza muy distinta (uno de ellos asimilable a una ONG, como es el CINEP, y otro del gobierno central: el Observatorio de Violencia de Presidencia de la República) que por lo demás parten de bases de datos distintas, y usan distinto software de sistemas de información geográfica (SIG), coincidan y lleguen a conclusiones semejantes, en la apreciación de la presencia regional de los actores armados, de las tendencias que revela, de la dinámica del conflicto en su conjunto²³.

En cuanto a la Presidencia de la República, como entidad e instancia administrativa, desde 1990 y a lo largo de varios gobiernos, aunque hayan cambiado los encargados, ha habido continuidad en los registros y en el criterio de clasificación y de representación cartográfica del problema. Puede decirse que al respecto existe ya una “masa crítica” de conocimiento, y que la geografía como disciplina, y la cartografía como técnica asociada, son hoy insumos permanentes del análisis estratégico. Geografía y cartografía hacen parte del utillaje de diversos analistas y son empleadas de manera rutinaria, innovando y sofisticando las técnicas de representación para captar los matices, las fluctuaciones (mapas 3 y 4). Hay ya sentido del matiz, ponderación de las distintas modalidades de presencia territorial, así como de las características regionales. Se capta una gradación y el lector es sensible al carácter fluctuante, inestable, de la guerra irregular.

²² Un ejemplo de tal efectismo, se encuentra en el artículo de Alejandro Reyes (1999).

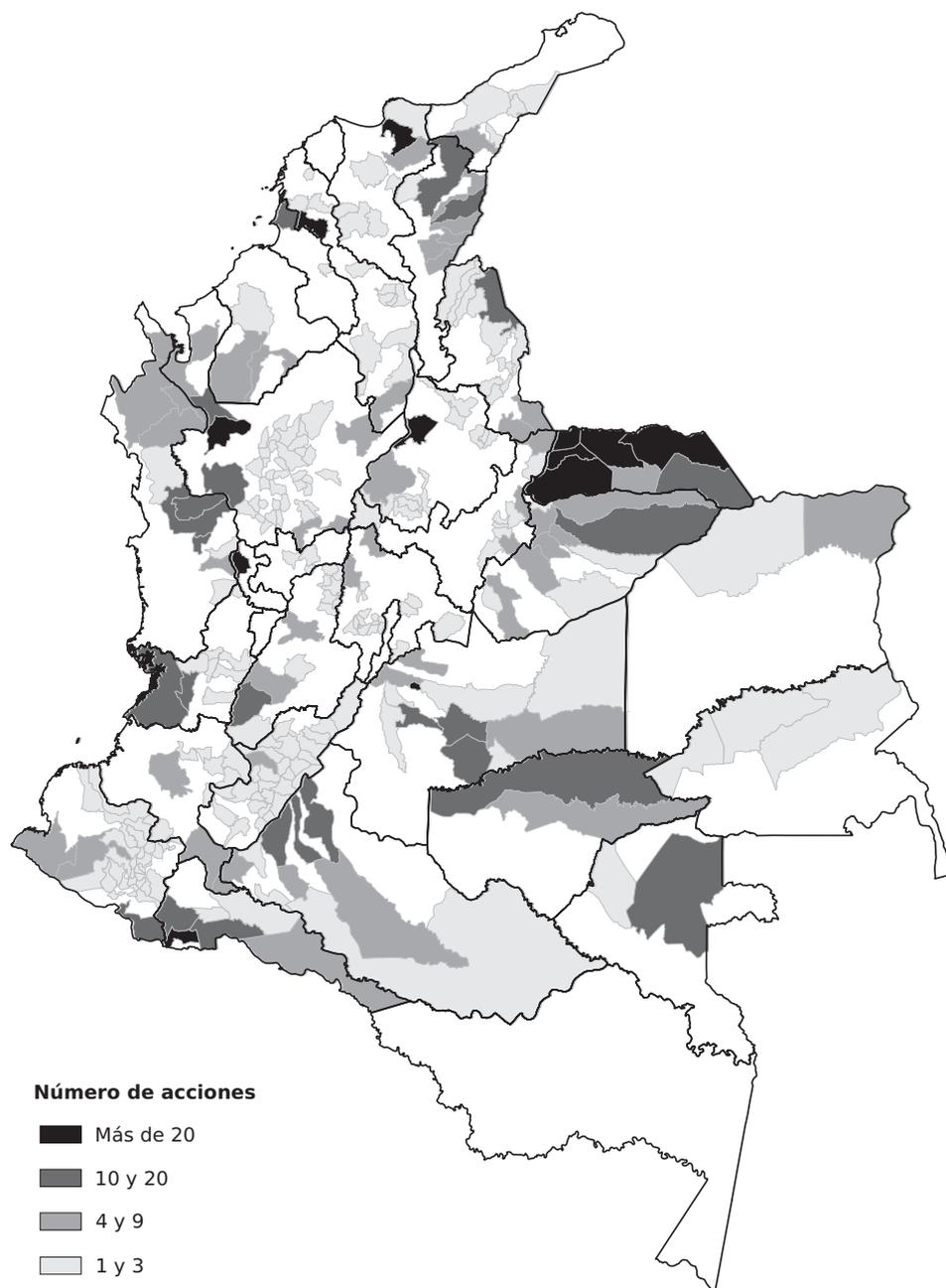
²³ Como se pudo comprobar en el *Seminario Internacional Resistencia Civil y Acción política No Violenta*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Agosto 11 de 2003, en uno de los talleres, y en las exposiciones de Teófilo Vásquez (Cinep) y Camilo Echandía (Observatorio de Violencia, Presidencia de la República).

Mapa 3. Municipios afectados por la actividad de las FARC. 1996-1998



Fuente: Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Observatorio (2002), *Colombia, conflicto armado, regiones, derechos humanos y dih 1998-2002*, Bogotá, La imprenta, p. 23.

Mapa 4. Municipios afectados por la actividad de las FARC. 1999-2001



Fuente: Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Observatorio (2002), *Colombia, conflicto armado, regiones, derechos humanos y dih 1998-2002*, Bogotá, La imprenta, p. 23.

Otra muestra de la capacidad de ponderar y de percibir los intrincados matices de la situación colombiana es el consistente trabajo de González, Bolívar y Vásquez, del CINEP (2002). Tras presentar al lector un panorama nacional acerca de la presencia de los actores armados, sus acciones y la forma en que vulneran los derechos fundamentales de la población (que no contiene novedades respecto de lo ya conocido) en aras de refinar el análisis y profundizarlo, los autores se circunscriben a dos regiones consideradas “típicas” o representativas y en las que los problemas han adquirido una especial intensidad en los últimos años: Putumayo y Urabá. Pero en la visión general, panorámica, que presenta el CINEP, aún incorporando nuevos indicadores, se tiene una percepción más fina de los matices, y se elude el efectismo que encontramos en el mapa de Alejandro Reyes de 1999 que mencionábamos antes.

En fin de cuentas, el análisis geográfico y cartográfico se ha refinado. Por cierto, sólo desde 1988 se cuenta con la división político administrativa del país a nivel de municipio en versión electrónica y susceptible de ser empleada para este tipo de análisis. Desde entonces se han abandonado de manera paulatina las generalizaciones infundadas, y los trabajos más consistentes, a más de depurar de manera continua sus bases de datos, hacen cada vez más explícitos sus criterios de regionalización. Se ha superado el efectismo o la pretensión de demostrar; el instrumento cartográfico es uno más, y su propósito es ilustrar, inducir el análisis. En ese sentido, el más elaborado de los trabajos recientes es el libro *Dinámica espacial de las muertes violentas en Colombia 1990-2005*, publicado en 2008.

6. LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Respecto de los paramilitares, ha sido examinado y llevado a un nivel de demostración convincente por Mauricio Romero el modo como sacaron pleno provecho para sus planes de expansión de las disposiciones que en materia territorial en el ámbito departamental y en el ámbito municipal introdujo la Constitución de 1991 (Romero, 2003)²⁴.

Tal vez no se haya hecho un estudio equivalente sobre las “ventanas de oportunidad” que la Constitución abrió a la guerrilla y a sus propósitos estratégicos, en parte porque las dos guerrillas más beligerantes en contra de la Constitución de 1991 y en negar validez a su propósito de ser un “Tratado de paz entre los colombianos”, (como afirmaba la retórica gubernamental al uso en ese momento)

²⁴ Romero se centra en las raíces locales del conflicto y hace un seguimiento a la polarización de las élites locales en reacción a la elección popular de alcaldes (vigente a partir de 1988), sobre todo como reacción a las primeras negociaciones de paz con las guerrillas, al grado de descentralización y a las instancias de participación que se introdujeron en 1991, condiciones que, según Romero, abren una carrera por el monopolio local y regional de la violencia.

fueron precisamente las FARC y el ELN. Sin embargo, si prescindimos por un momento de las formulaciones doctrinarias, se puede ver que las nuevas atribuciones que contempla la Constitución para los órganos de poder local y regional, y el grado de autonomía que les confiere en el manejo de los recursos les abrieron oportunidades y les significaron ventajas a los planes estratégicos de ambas organizaciones guerrilleras, que no tardaron en utilizar²⁵. Se trata de un efecto no esperado, y es muy difícil obtener las evidencias respecto al nexo entre los frentes guerrilleros y las administraciones municipales o departamentales (ya que son muy pocos los casos judicializados, las investigaciones apenas empiezan); todo ello permanece en un claroscuro, como es lógico, y sólo en los casos más notorios, como el ya señalado de Arauca, o en el departamento de Caquetá, se ha ido más allá de las evidencias anecdóticas.

A contrapelo de la retórica bélica y de confrontación que adoptan tanto las FARC como el ELN con motivo de la Constitución de 1991, el caso es que ambas organizaciones en algún grado participan, tanto en el proceso constituyente como posteriormente en las instancias y formas de participación que se crearon²⁶. El llamado a la abstención y al sabotaje electoral fue apenas coyuntural; más significativa en cambio, y más brutal, ha sido la acción intimidatoria contra concejales y alcaldes para propiciar acuerdos por debajo de la mesa. Las FARC no se consideraron interpeladas por ninguna de las propuestas discutidas en el seno de la Constituyente y adoptaron una política cauta, de espera de sus desarrollos. Ni siquiera un tema propuesto de la manera más radical por un constituyente de la lista del M-19 como Orlando Fals Borda, el ordenamiento territorial, y la Comisión nacida de la Constituyente que se propuso redefinir “desde abajo” las configuraciones regionales y redefinir en concordancia con ellas el mapa político administrativo del país y sus instancias de participación (en una sintonía tan evidente con los reiterados pedidos de “diálogos regionales”) suscitó de su parte el

25 Un cotejo simple: los mapas 3.3 “Frentes de las FARC creados entre 1990 y 1995” y 3.8 “Frentes del ELN creados entre 1990 y 1995”, del libro de Echandía (1999) señala cómo las FARC crecieron en este período sobre todo en Cundinamarca y el eje cafetero, en tanto que el ELN en Antioquia y Santander. Si a lo anterior se cruza el tipo de municipios en el que lograron implantarse y establecer frentes, queda claro que en éste período ambas organizaciones de dan prioridad a crecer en municipios con recursos importantes. No todo ese incremento es atribuible a las ventajas y oportunidades a las que nos referimos, desde luego, pero alguna inferencia sí se puede hacer, pues, como se verá, otros datos y testimonios van en dicha dirección. El propio Echandía lo sintetiza para el caso de las FARC: “En la primera mitad de la década del 90, la mayor concentración de frentes nuevos se registrará en el centro de la herradura, donde se ubican los centros de poder más importantes del país, los nervios de la agricultura moderna, y, en general, los sectores más dinámicos de la economía (p. 48).

26 En el caso del ELN, la posición es deliberadamente ambigua: “Los ‘renovadores’ consideraron necesario la participación en la Constituyente y se dieron a la tarea de justificar esta necesidad al interior (sic) de la UC-ELN La Dirección Nacional y el Comando Central tomaron una decisión ‘asombrosa’: dejar en libertad las estructuras públicas con presencia de la UC-ELN de participar o no en el proceso constituyente; pero oficialmente la UC-ELN se mantendría al margen de este proceso. La incidencia pública del ELN terminó respaldando siete listas, de las cuales solo una, apoyada por iA luchari y presentada por la Unión Patriótica) llevó a la Constituyente a Aída Abella y a Alfredo Vásquez Carrizosa” (Valencia et al., 2005. p. 139).

menor pronunciamiento. Los datos muestran sin embargo que una vez entraron a funcionar las instancias, formas de participación y pautas descentralizadoras que implicaba el texto de Constitución del 91, las FARC incrementaron su ingerencia en administraciones locales y regionales.

Las actas de las discusiones en el seno de la Asamblea Constituyente, tal como fueron transcritas en la Gaceta, así como el capítulo IV° del Título III del texto constitucional “Del Territorio” junto con el Capítulo 6° (artículos 38 a 42) señalan el grado de consenso que se obtuvo para la modificación de la configuración regional anterior, de sus instancias de poder público, regional y local. La Comisión que se creó, “encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución” como reza el artículo 38, transitorio (el subrayado es nuestro) tiene aún sus tareas pendientes. Si en su momento el consenso existió y la composición de la Comisión fue representativa, con posterioridad no ha habido acuerdo acerca de sus recomendaciones, ni los esperados desarrollos legislativos.

7. EL PANORAMA ACTUAL: UN INTRINCADO MOSAICO REGIONAL. INTERACCIONES

Entender la guerra irregular, su naturaleza, sus alternativas, ya no es un asunto exclusivo de los militares. De unos diez años a esta parte cada vez más analistas civiles e independientes se ocupan de los asuntos de estrategia y táctica bélica, procuran discernir las orientaciones de los contendientes, sus metas, sus posibilidades hacia el futuro por entre los sobreentendidos y la retórica de los comunicados, la escueta información oficial, y los diversos recursos de guerra psicológica empleados. En los principales periódicos el especialista en el conflicto armado, que domina el lenguaje especializado y ha asimilado la información básica, hace mucho tiempo desplazó al cronista judicial de antes. Militares en retiro así como ex-guerrilleros, suman al debate público análisis a partir de su propia experiencia, y agencias gubernamentales como la Vicepresidencia de la República, así como centros de investigación independientes, han construido bases de datos y series históricas que son referencia indispensable cuando se trata de hacer un seguimiento o una recapitulación de cómo ha evolucionado el conflicto armado.

Aun cuando subsistan diferencias de enfoque y la interpretación sea muy discordante, las tendencias se perciben: hay ya un precipitado válido, una “masa crítica” de conocimiento. Pese a la disimilitud en cuanto a software cartográfico, a los muy dispares criterios con los que se diseñaron las bases de datos, resulta muy significativo que se coincida en el trazado de las tendencias, como lo demuestra

un cotejo simple de las conclusiones de los trabajos que hemos referenciado, así como una comparación de la cartografía elaborada.

La relación de fuerzas ha cambiado, se muestra fluctuante, pero una nueva mirada al mapa de la presencia territorial, versión 2008 (sin la pretensión de representar con exactitud los bloques, frentes y columnas, dada la rapidez de los cambios) nos hace discernible ahora el nítido retroceso de ambas guerrillas. El análisis se dificulta, esta vez por la diseminación, por la dificultad para aplicar los enfoques prevalecientes que representan el grado de control territorial que ejercen quienes practicando una guerra irregular disputan el monopolio de la violencia al estado central cuando retroceden.

Con relativa tardanza respecto del surgimiento y evolución del fenómeno paramilitar, la investigación social colombiana al abordarlo procuró abarcar sus variantes regionales, descifrar las condiciones que le han permitido a los paramilitares implantarse, empleando también recursos de representación cartográfica, así como elaborando series temporales. Fue quedando claro entonces que hubo una lógica en el asunto: por parte de quienes lo promueven en principio la intención fue nítida, siguiendo el ejemplo de Puerto Boyacá: la implantación y expansión de los grupos regionales de paramilitares procura sacar provecho del clima de inestabilidad y de las reacciones que suscitan los excesos cometidos por las organizaciones guerrilleras previamente. La extorsión sistemática y la práctica del secuestro configuran las condiciones más favorables para el surgimiento, por reacción, de la mayoría de los grupos. Mimesis o aprendizaje por imitación, “interacción estratégica”, o una metáfora más elaborada: “juegos de espejos miméticos” (González et al., 2002) han sido los términos empleados para dar cuenta de la relativa simetría que se va produciendo, y que resulta clara en los mapas. Puede afirmarse que dondequiera que un grupo paramilitar ha conseguido implantarse y va obteniendo apoyo para sus propósitos de permear el poder local, es porque la presencia guerrillera previa ha desestabilizado el funcionamiento de las instituciones y formas de representación del poder a ese nivel.

Cuando en 1987 se construye una clasificación de los actores y de las modalidades de la violencia colombiana, ocho de las diez categorías que formulan los autores del libro *Colombia violencia y democracia* (1987) tienen como rasgo distintivo un grado de organización, algún tipo de organización que ha hecho de la violencia su instrumento. En uno y en otro trabajo surge el interrogante acerca de los mecanismos de auto-perpetuación de la violencia y se identifica el componente organizativo, la difusión de ciertas pautas y técnicas para el ejercicio de la violencia, como una constante del problema. Por algunos años tanto en los analistas como en los dirigentes políticos que se ocupaban del tema, se percibía

como inevitable “el ocaso de la guerrilla”²⁷. Nótese sin embargo que después de tales vaticinios vino un periodo de rápido crecimiento.

La lista de organizaciones guerrilleras colombianas en las cuatro últimas décadas es tan larga y variada que aún los especialistas corren el riesgo de extraviarse en ese bosque de siglas. Muchas de ellas han tenido una efímera duración; pero con todo y su variedad se ha elaborado una taxonomía, se han hecho clasificaciones y categorizaciones válidas que facilitan la comprensión. La más comprensiva de ellas, la elaborada por Eduardo Pizarro aplicando la metodología de los tipos ideales, sigue siendo analíticamente útil²⁸.

El criterio que allí se emplea es muy elaborado y procura abarcar tanto ciertos rasgos diferenciales de las organizaciones guerrilleras, como las diversas características de sus relaciones con las poblaciones en las que trataron de implantarse o se han implantado, las bases sociales en las que cada guerrilla apoya su accionar. En cuanto a los orígenes, Pizarro tiene en cuenta ante todo el modelo insurreccional, las orientaciones ideológicas que adoptan sus fundadores, que a su vez cataloga en dos grandes tipos: foco insurreccional y guerra popular prolongada. Visto en retrospectiva, tiene un valor apenas anecdótico el hecho de que para cuando surgen las FARC, bajo la orientación del partido comunista, línea Moscú, se hubiese producido ya la escisión en el mundo comunista y el segundo de los modelos sea conocido universalmente por la revolución china y la abundante literatura que ha producido. Suficientes indicios hay de que las lecciones básicas de un gradual “cerco de las ciudades por el campo” y de una muy progresiva acumulación de poder a partir de bases regionales, fueron lecciones discutidas y analizadas por los cuadros preparados ideológicamente que participaron en la fundación de las FARC.

Jacobo Arenas en el texto ya citado define la orientación estratégica que terminaron adoptando las FARC, como “guerra popular prolongada”, guiño al maoísmo, a un progresivo cerco de las ciudades desde el campo y al intercambio de espacio por tiempo. Ambas versiones pioneras traen como referencias territoriales las áreas periféricas del poblamiento en el país de entonces. Ni una ni otra se aparta un ápice de esa idea de gran movilidad territorial, de retaguardia profunda, que implica una relación indirecta de la guerrilla con la población. El trabajo político, la acción reivindicativa, son obra de otros organismos, de los brazos legales de la acción revolucionaria.

El caso de las FARC es más nítido: se trata de una guerrilla típica y la trashumancia, la gran movilidad fueron en su momento condiciones de supervi-

²⁷ Así se titula un artículo característico de esa tendencia, del expresidente Alfonso López Michelsen.
²⁸ Primero en Pizarro (1991a) y luego en Pizarro (1996). En el primero de esos escritos parte de la idea de que Colombia “*es un laboratorio ideal para construir una tipología de los grupos guerrilleros*” (9).

venia; de ahí en adelante uno de los rasgos de la más antigua de las organizaciones guerrilleras es la flexibilidad de su dispositivo, los cambios que introduce en su esquema según las alternativas de los enfrentamientos en los que participa y en respuesta a las de su enemigo. Una capacidad para improvisar, un pragmatismo a despecho de disquisiciones ideológicas o de formulaciones doctrinarias.

El anterior momento fue captado, retrospectivamente, por Alejandro Reyes. Con todo y las limitaciones de su metodología ha sido uno de los investigadores que más ha estado aportando a la comprensión de la geografía de la violencia en la formulación siguiente: “En Colombia los conflictos sociales por la tierra han sido sustituidos por las luchas por el dominio territorial” (1989. p. 55).

No se trataba de significar que para entonces las FARC hubiesen abandonado del todo sus viejas tesis agrarias; la reivindicación de un proceso redistributivo sigue estando aún hoy en el centro de su plataforma. Se trataba de significar que al desplazarse a nuevos espacios geográficos se produjo también un desplazamiento en sus metas políticas. La consolidación del dispositivo militar en las nuevas áreas tendrá absoluta prioridad sobre los requerimientos de los grupos de población, inclusive de aquellos que se han desplazado con el grupo guerrillero. Las ambigüedades en el tratamiento de la población allí asentada darán la tónica, como lo prueba el fallido experimento de la formación de grupos de autodefensa bajo su influencia, ambigüedades determinadas en gran medida porque el trabajo político se considera a cargo de los brazos legales, según la división del trabajo que establece la directriz “*combinatoria*”.

A primera vista hay una perfecta complementariedad entre la acción legal y la acción armada, una relación simbiótica entre la guerrilla y el partido comunista, como se expresa en el hecho de que uno de sus fundadores, Jacobo Prías Alape, hacía parte del Comité Central del partido, y Hernando González y Jacobo Arenas se integren al organigrama guerrillero el primero en representación de la Juventud Comunista y el segundo en representación del Partido Comunista (Arenas, 1972. p. 16). De esa relación entre una organización insurreccional y un partido que actúa en la legalidad no se hizo misterio alguno, es una relación que para la época se expresaba con naturalidad, con todo y la contradicción básica que implica. En verdad, las tensiones no faltan, pero luego, sobre todo la expansión territorial implica una tendencia a la creciente autonomización de la guerrilla. E implica también un encuadramiento de la población en subordinación a las necesidades militares de la organización, lo cual llegará a ser un rasgo característico. En otras palabras, a medida que se amplía el radio de acción y se proyecta a nuevos territorios, la consolidación territorial llega a adquirir más importancia

que los intereses de la población que habitaba el territorio, intereses que quedan así subordinados.

Mientras que para algunos de los investigadores en aquella etapa de ascenso, a raíz de los varios golpes propinados al ejército en 1995 y 1996, la discusión llegó a ser acerca de si esta guerrilla estaba en condiciones de pasar a “guerra de movimientos” o a una “guerra de posiciones”, operacionalmente la dirigencia guerrillera en ningún momento pareció en verdad dispuesta a abandonar las ventajas que ofrece la movilidad, la trashumancia del modo de actuar típico de guerra de guerrillas, incluso en aquella etapa en la que cada uno de sus frentes pareció tener ya una relativa adscripción territorial²⁹. Al final de ese período de aumento sostenido en número de efectivos y recursos, y de expansión territorial, la confianza que tenían sus dirigentes en que sus metas eran accesibles y el crecimiento se mantendría en un ritmo aceptable, por primera vez hicieron explícito reconocimiento de que la ingerencia sobre las administraciones municipales era pieza clave de su estrategia, tal vez el único reconocimiento de esa índole que exista en sus comunicaciones³⁰.

En contrapartida, muchos funcionarios de las regiones y municipios en los que la guerrilla ha tenido presencia, con el argumento de que los territorios de su jurisdicción son “zonas rojas”, han creído justificada la falta de control sobre los recursos o su mal uso, o se creen eximidos de la jurisdicción que les compete. Para los municipios y regiones en los que la guerrilla ha logrado implantarse, más que “zonas rojas” más bien valdría la pena catalogarlos de “áreas grises” en el sentido técnico de la expresión (“*gray area*”): la irregularidad de los poderes armados llega a compenetrarse con el uso irregular de los recursos públicos, o con la acción ilegal de los funcionarios públicos. No hay parámetros para medir cómo se proyecta la capacidad militar, el poder de fuego de la guerrilla en el día a día de las administraciones públicas en las regiones en donde ha logrado implantarse. Por cierto que la polémica pública que se generó cuando en 1997 se divulgaron unos estimativos que mostraban el incremento de la presencia guerrillera en el nivel municipal (según los cuales en el intervalo entre 1985 y 1995 la presencia guerrillera había pasado de 173 municipios a 622) a la vez que se constataba la dimensión negativa para la legalidad vigente, el estimativo al cabo daba lugar a una interpretación positiva: entendía que con tal involucramiento se abría la posibilidad de una negociación a mediano

29 Lo reafirmaba de modo tajante Alfonso Cano en 1998: “Como no desarrollamos guerra de posiciones sino de movimientos, vamos de un lado para el otro” (*Alternativa*, 1998, 15 de febrero- 15 de marzo, p. 13)

30 “La autoridad en estos territorios es la guerrilla. Los alcaldes no pueden trabajar mientras no hablen con la guerrilla de cómo debe ser su gobierno. En la práctica nosotros somos otro gobierno dentro del gobierno. Por eso estamos buscando el reconocimiento como fuerza beligerante”, respondía Manuel Marulanda, en un momento de auge de su organización, a una pregunta de la periodista Mariela Guerrero (1999. p. 22).

plazo³¹, sin desconocer la gravedad de la intimidación, la gravedad del número de víctimas entre los alcaldes elegidos por voluntad popular.

Volviendo a lo militar y a lo más reciente, en lo que respecta al dispositivo militar de las FARC en 2008, cuando la organización guerrillera ha sufrido los golpes más grandes, los encontramos en verdad en un estadio intermedio entre la total movilidad de los primeros tiempos y la pretensión de controlar territorios que se habían anunciado como meta para un mediano plazo. Meta que en un momento del pasado reciente parecía alcanzable y ahora se ve como pospuesta.

Como se sabe, la apuesta de la terminación del despeje fue una apuesta alta de parte y parte, con toda suerte de implicaciones estratégicas y organizativas. En cuanto a la guerrilla, toda la literatura consultable, de Clausewitz a Mao, de Lawrence de Arabia al Che Guevara³², insiste en la importancia de una base de apoyo consolidada, de una retaguardia protegida, decisiva para el posterior crecimiento de la guerrilla, para dar -ahora sí- su “salto cualitativo”. De modo que, al no hacer nada para evitar el término del experimento del “despeje”, lo poco que le pedía un gobierno en sus postrimerías (algunas concesiones simbólicas hubiesen bastado según todos los indicios, para que se prorrogara “de oficio” como se venía haciendo), las FARC como guerrilla prefirieron un retroceso hacia lo ya conocido, hacia un tipo de guerra en el que muestra toda su destreza, pero en tal decisión se puede percibir también un temor hacia lo nuevo, hacia el paso inevitable con destino a una confrontación de mayor escala, para la que en el momento de su máxima expansión y en el que le era más favorable, no se sintió del todo preparada en cuanto a su dispositivo, a su estructura organizativa. Viene siendo entonces una especie de involución.

Desde entonces ha venido encajando golpes de consideración. Aún así, conserva su dispositivo militar, controla zonas de retaguardia profunda, aquellas en las que ejerció un control, y mantiene parte de sus redes de apoyo político e influencia sobre la población. Las demás las sigue considerando zonas para una posible pero improbable expansión futura, zonas de confrontación en las que seguramente mantiene un aparato clandestino. Entre tanto, se desdibuja su idea del movimiento bolivariano: un partido político de masas en la clandestinidad (o lo que sería en política una novedad absoluta: la cuadratura del círculo) Ha estado

³¹ Ver respectivamente Restrepo (1997), Reyes (1997) y Reyes (1997a).

³² Lawrence de Arabia afirma, categóricamente: “Es decisivo para toda rebelión el disponer de una base inexpugnable, no solo al abrigo de cualquier ataque, sino preservada del propio temor de que llegara a ocurrir” (1992. p. 42), versión francesa del artículo publicado en la *Enciclopedia Británica* edición de 1926 “Guerrilla Warfare”, que figura en todas las antologías de literatura especializada sobre el problema; Mao tiene dos apartados en el escrito que citamos antes sobre la importancia de las bases de apoyo en la inflexión estratégica de la guerrilla, en su tránsito definitivo a la guerra de movimientos, y en dirección hacia la guerra de posiciones; en cuanto al Che Guevara, algo análogo se encuentra en su *Guerra de guerrillas* de 1960 y en sus *Pasajes de la guerra revolucionaria* de 1963.

cediendo espacio a cambio de tiempo, para usar la ecuación clausewitziana. Está a la espera de que se evidencien las limitaciones en la modernización del ejército, los límites de la movilidad que ha obtenido con los cambios recientes.

El retroceso del ELN es más notable, su dispositivo se ha ido contrayendo y ha perdido injerencia en zonas que hasta hace una década controlaban; su involución es más explícita, pues en zonas y conglomerados urbanos donde por décadas mantuvieron un control político (como en el sur de Bolívar o Barrancabermeja) se ha podido comprobar lo precario que era dicho control. El único departamento en el cual dispone de un grado de control significativo es Arauca. Entre tanto el Estado ha ganado terreno y presencia en zonas donde estuvo ausente, mediante el restablecimiento de puestos de policía en las cabeceras urbanas de los municipios, una estrategia consistente.

Fue Eduardo Pizarro quien en su momento introdujo la idea de un “empate negativo”, expresión que de lo puro elíptica resultó siendo una tierra de nadie para el análisis. En su libro más reciente, y como conclusión de un detallado análisis de conjunto y de una revisión en verdad exhaustiva de la literatura internacional sobre el problema adopta una variante: “empate mutuamente doloroso”; si la diferencia entre una y otra formulación no es del todo clara para el profano, del conjunto de su libro se extrae la percepción de que el Estado va ganando la guerra y ha retomado la iniciativa, aun cuando la nuestra siga siendo a sus ojos una “democracia asediada”. La pretensión de abarcar todos los escenarios, de considerar a la vez todas las opciones hacia adelante e insertarlas en un solo pronóstico le lleva a adoptar una definición aglutinante para caracterizar el conflicto armado colombiano. La nueva definición que nos presenta, aspira a ser omnicomprensiva, a dar cuenta de todas las transformaciones del fenómeno guerrillero y paramilitar en el curso de la guerra, y todas las características básicas de la guerra misma; oigamos: “se trata de un conflicto armado interno (inmerso en un potencial conflicto regional complejo) irregular, prolongado, con raíces ideológicas, de baja intensidad (o en tránsito hacia un conflicto de intensidad media) en el cual las principales víctimas son la población civil y cuyo combustible son las drogas ilícitas” (Pizarro, 2004. p. 80), lo cual no es poco decir.

Como en los funerales de la Mamá Grande, el arduo problema de abarcar una realidad multiforme en todas sus manifestaciones sensibles se resuelve practicando el arte de la enumeración, y a primera vista no se ha escapado nada, todos los cabos se han atado. Sin embargo, aun cuando en el resto de su libro hay referencias a la geografía colombiana, a lo diverso de las configuraciones territoriales como una condición para el tipo de guerra que se ha desarrollado, es un componente que no aparece enunciado, menos aún ponderado en su peso específico, en la definición

citada antes. Para llegar a lo cual hubiera hecho falta tal vez una atención más cuidadosa, empíricamente fundada, a la forma como ha evolucionado en el tiempo la relación entre los actores armados y los escenarios territoriales, las fluctuaciones, los flujos y reflujos que se registran en ese sentido. De lo contrario, se da la sensación de que en materia de negociación todo dependiese de la voluntad de quienes están en la cúpula de las organizaciones, una concepción del poder puramente vertical.

El territorio es un sustrato duro; he ahí por qué un balance con intenciones estratégicas no puede prescindir del insumo geográfico y cartográfico; de lo que al respecto la investigación ha venido construyendo en forma paciente y minuciosa. Y al hacerlo se comprueba que una de las transformaciones que se ha producido en el curso de la confrontación es la de el modo como los grupos armados irregulares se relacionan con el territorio en el que actúan. Si en la etapa inicial de cada grupo la relación con las zonas de implantación es instrumental y se privilegia la movilidad dando por supuesto que lo decisivo es el apoyo, y el control, de la población (el “agua del pez” para decirlo con la metáfora clásica), en un momento dado del crecimiento se produce una inversión en los términos y la expansión y el control del territorio son vistos como el supuesto previo al establecimiento de una relación de protección y obediencia con la población. Sin caer en el patetismo ni circunscribirse a la denuncia, sin la prisa por extraer conclusiones para el debate político inmediato, una serie de monografías regionales documentaron lo anterior como tendencia, bajo la fórmula: “la guerra irregular colombiana se territorializó” (Universidad Nacional, 2004).

El uso que se ha dado al territorio por parte de los actores lo ha convertido en un factor inercial de la guerra, y de todos los factores intervinientes tal vez el más difícil de contrarrestar. Elaborar un mapa cognitivo de la guerra irregular colombiana, armar el rompecabezas implica captar los nexos entre las luchas por la tierra y el control territorial, dar a la geografía lo suyo, reconocer lo que hay de específico en ello, tanto en su connotación de espacio físico como en el más reciente de un espacio del que se apropian los actores y al que le van atribuyendo, mediante el uso y la costumbre, toda una serie de significaciones culturales.

Desde distintos ángulos el balance coincide. En cuanto a las FARC, ha decrecido su poder militar; lo que presenciamos en lo más reciente es su erosión, lo cual en el tipo de guerra que quiere adelantar es de por sí grave: un claro síntoma de retrocesos efectivos en cuanto a bases sociales, a influencia en las zonas que hasta hace poco dominaban políticamente. Tratan de encajar los formidables golpes que le ha propinado el gobierno, directo a su cúpula a fines de 2007 y comienzos del 2008. Las cifras muestran que si se examinan los últimos cinco años, no ha disminuido de manera significativa el número de sus acciones pero sí su letalidad

y su centralidad. Perdieron su protagonismo en la escena mediática, es decir en la guerra psicológica se hallan en plena retirada, pero así y todo mantienen su cohesión, la cual no ha sido desvirtuada por el aumento en las deserciones individuales; no hay fisuras ni disensiones a la vista, pero sí desafíos organizacionales: para el período inmediatamente anterior, tal cohesión se había mantenido aumentando la verticalidad de las decisiones, restando iniciativas a los comandantes de frente en asuntos operacionales, induciendo una paulatina redistribución de los recursos, haciendo que los frentes “ricos” subsidien a los “pobres”, todo lo cual no puede mantenerse sino sometiendo a gran tensión los flujos y reciprocidades dentro del organigrama, y ello a su vez comportará problemas en su adaptación a un entorno cada vez más hostil. Para los dos últimos años en que se han hecho palpables los efectos de la inteligencia electrónica del ejército, el rastreo de sus comunicaciones y la ubicación y el bombardeo de sus campamentos, el silencio impuesto acentúa las tendencias centrifugas, contrarresta los designios centralizadores, el control que pueda ejercer el Secretariado o el Estado Mayor Central.

8. LAS BATALLAS MEDIÁTICAS O DE LAS VICISITUDES DE LA MALICIA INDÍGENA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

De un modo lento, casi imperceptible en un principio, los datos son obstinados en mostrar que desde el 2002, al menos, la balanza de la confrontación militar se ha estado inclinando del lado gubernamental. Respecto de las FARC, los múltiples anillos de seguridad para su cúpula y sus secuestrados canjeables ponen en máxima tensión el dispositivo con el que han pretendido controlar corredores estratégicos, tienden a dislocarlo y la movilidad que ha recobrado y que practica con virtuosismo en sí misma no compensa aquellas ventajas tácticas que ha visto mermadas. Múltiples indicios apuntan a que las FARC han ido perdiendo su capacidad para encajar golpes adversos, que su adaptabilidad a un entorno cambiante caracterizado por la mayor presencia militar en las zonas donde había logrado implantarse está llegando a su límite. No tuvieron éxito los varios intentos que llevaron a cabo desde 2003 para reconstruir su presencia en Cundinamarca; en general, buscando compensar su pérdida de efectivos y de control, acude cada vez más a las minas antipersona en todas las regiones en donde ha tenido presencia y busca conservar. Los golpes que ha sufrido entre fines del 2007 y comienzos del 2008 corroboran la creciente vulnerabilidad de su aparato.

Un análisis muy detallado, que se publicó a fines del 2006 con gran valor predictivo, muestra por ejemplo para una región de tanta significación estratégica como los Montes de María que las FARC han logrado mantenerse, e incluso han podido haber aumentado el número de sus acciones puntuales en los últimos

cuatro años, pero sin que logre resarcirse de los retrocesos que implicó para ella la definición, a partir de 2002, de toda la región como “Zona de Rehabilitación y Consolidación”. Como lo afirma su autor, Camilo Echandía, desde entonces para la región en su conjunto “le permitió a la fuerza pública producir un quiebre en la dinámica armada” (Echandía, 2006. p. 203) Hasta donde se han podido sondear en la opinión en general, es ya muy extendida la percepción de que las FARC jamás podrían ganar la guerra, si acaso la pueden prolongar.

En efecto, no es descartable que en un mediano plazo sea posible una derrota militar de la guerrilla. Pero los expertos y analistas saben que significaría tantas víctimas e implicaría tantos recursos (siguiendo en importancia después de las pérdidas humanas, el tiempo el principal, el más valioso) que de allí se deduce, aún para los menos expertos, que la negociación es mejor.

Aún para quienes consideren que la economía lo determina todo, la negociación se requiere como algo que compagine con el crecimiento y el dinamismo que ha tenido la economía. Es lícito pensar en el ritmo de crecimiento que se conseguiría una vez se haya producido una negociación productiva. El incremento en el número de acciones de guerra por parte de las FARC, el fortalecimiento consistente y progresivo de las Fuerzas Armadas, del lado gubernamental, como un propósito del ejecutivo y lo inflexible de la retórica guerrillista de parte y parte no desvirtúan que haya un elemento insospechadamente común: el pragmatismo, que puede hacer posible que a mediano plazo la negociación se vea como indispensable, más aún como inevitable. Han sido pocos los indicios o gestos en dirección a una posible negociación; no obstante, detrás de la proliferación de acciones de guerra, de la polarización y de las declaraciones de parte y parte, es posible hallarlas. Es, pues, patente la erosión progresiva de los apoyos con los que llegaron a contar las guerrillas, y no es solamente la ecuación militar la que ha estado cambiando a favor del Estado; es que el hecho de que lo haya estado haciendo y a la velocidad que ha ocurrido permite inferir la pérdida, de base social, de redes y recursos que antes la guerrilla tuvo a su favor, con lo que eso comporta en un plano más general.

Con su larga trayectoria Marulanda adquirió con justeza el valor de un símbolo, una estatura legendaria; pero en ningún momento Marulanda, ni en aquellas coyunturas de mayor visibilidad, llegó a ser lo que se llama un ícono mediático. Además de falta de consistencia en su discurso, adolecía de poca capacidad expresiva, de escaso poder de convicción frente a públicos variados. En definitiva, la mediasfera nunca fue lo suyo, como lo pusieron de presente el asesinato de los 11 diputados de la Asamblea del Valle y la forma en que en su comunicado del 28 de Junio de 2007 pretendieron ocultar su responsabilidad con enunciaciones genéricas. Así mismo, y con mayor nitidez, los episodios de la

entrega de algunos rehenes a fines del 2007 y los fallidos intentos de un intercambio humanitario, ante una audiencia globalizada. Uno de los escenarios que ha cambiado más rápido y de manera más drástica es el mediático. En el primer caso con su equívoco comunicado las FARC sólo lograron engañar a algunas Ong que se apresuraron a responsabilizar al gobierno. Para la mayoría de las audiencias el principal responsable de la vida de los secuestrados es quien los tiene como rehenes. En el segundo caso, ante todo tipo de audiencias y de públicos, fueron quedando como evidentes las incongruencias de los comunicados de la guerrilla.

A partir de 1983 y al tenor del cubrimiento que tuvieron los diálogos y los procesos de negociación, pero con mucho retraso respecto de las tendencias más universales, los dirigentes guerrilleros descubren que la ganancia en audiencia no significa ganancia en credibilidad. Ya en el documento firmado el 28 de Marzo de 1984, y con la solemnidad del caso (se iniciaba el proceso de negociación de la administración Betancur, los llamados “Acuerdos de La Uribe”) el 2º de los puntos rezaba: “Las FARC condenarán y desautorizarán nuevamente el secuestro, la extorsión y el terrorismo en todas sus formas y contribuirán a que cese su práctica como atentados que son a la libertad y dignidad humanas”, pero las FARC no solo continuaron con la práctica, sino que poco después la hicieron más metódica y la intensificaron como fuente de recursos. ¿A quién podía seguir engañando una persistente negación de los hechos, por mucha “malicia indígena” que se desplegara para ello?

Una negación que parece más empecinada aún, y en mayor contraste con los hechos, más estridente, en boca de un dirigente como Manuel Marulanda cuando la reitera: “Las FARC no secuestran, ni nunca han secuestrado” (tal y como la recoge y la divulga la selección de imágenes que elaboró el periodista Mauricio Gómez en el documental *25 años de historia de Colombia 1982-2007*) con toda la fuerza de la imagen en movimiento y a contrapelo de todas las evidencias que son hoy del dominio público. El mismo carácter tienen las incongruencias que quedaron patentes en el episodio del niño Emmanuel, el cual puso de presente que las FARC no estaban mínimamente preparadas para la batalla mediática, sus dirigentes operan del modo más tradicional y carecen de conciencia acerca de los distintos tipos de audiencia que reciben sus mensajes.

Tales incongruencias les hicieron perder de un solo golpe el capital simbólico que aspiraban a ganar con las liberaciones unilaterales y el protagonismo internacional que la preocupación de Francia por Ingrid Betancur, la intervención del presidente Sarkozy y las labores previas de intermediación del presidente Chávez les habían ido otorgando. Dicha pérdida de credibilidad tiene una significación global, en la medida en que se difunde a esa escala, pero también, como lo

probaron los hechos en este caso, ocurre con sus propias bases, a escala local, incluso en la que ha sido hasta ahora su retaguardia profunda. Los argumentos con los que pretenden desvirtuar los resultados de la batalla mediática, así tengan un trasfondo en la concepción marxista de la ideología (“la opinión pública no existe, es una entelequia, la opinión siempre tiene un carácter de clase” etc., como sostuvo Alfonso Cano alguna vez glosando a un autor marxista; o, a propósito de la marcha del 4 de Febrero de 2008 desvirtuar su significado, su alcance, su novedad, su espontaneidad, su simultaneidad, lo masivo de su concurrencia con las denuncias de manipulación, o acerca de la composición de capital de los propietarios e impulsores de redes como Facebook), son argumentos hoy anacrónicos. El que se los siga esgrimiendo como argumentos demuestra que por parte de la dirigencia guerrillera sigue sin comprenderse la naturaleza del problema que las nuevas audiencias y las nuevas formas de comunicación plantean.

ALGUNAS CONCLUSIONES

No hay duda hoy, para cualquier tipo de observador o de analista, de que ambas guerrillas han retrocedido de manera acelerada en cuanto a su presencia territorial y que sus planes de expansión son cosa del pasado. En cuanto a las FARC, el ritmo de las deserciones en los últimos dos años es un indicador claro, así como el nivel de mando de los capturados y de sus pérdidas recientes. Varias decisiones en el plano militar en cuanto a la modificación de su dispositivo así lo demuestran, al igual que la información procesada recientemente (Corporación Nuevo Arco Iris, 2008). De los 72 frentes con los que contaba hace cinco años, hoy habría activos apenas 34. Una representación cartográfica de dicha contracción y repliegue indica que los Frentes en donde el dispositivo sigue poseyendo una adscripción territorial, un cierto grado de control, son los ubicados en su retaguardia histórica: el Bloque Oriental (básicamente los frentes ubicados en los Departamentos de la región amazónica y orinocense: Caquetá, Guaviare, Meta Vichada) y los del Bloque Sur (Cauca, Nariño, Putumayo); y aún para estos frentes puede decirse que ha quedado patente la vulnerabilidad de su dispositivo en su propia retaguardia, con las acciones del ejército en la cabecera norte de la Serranía de la Macarena, en el cañón del Duda. Por su parte, y a diferencia de las reivindicaciones territoriales que alcanzó a plantear en las rondas de Caracas durante los actuales acercamientos, la renuencia del ELN a aceptar la ubicación o localización de sus efectivos en el curso de unos eventuales diálogos no puede entenderse sino como un síntoma más de su debilidad, como un temor a dejarse contar³³.

³³ Un balance sobre las acciones del ELN en 2007, hecho por el CERAC de la Universidad Javeriana, mostraba una disminución neta en los dos últimos años, 2005-2007.

Pero, con flujos y reflujos, con todas las fluctuaciones y la actual etapa de franco retroceso, por lo que ha logrado durar, la guerrilla no deja de ser una institución: en donde quiera que persista lo hace porque tiene raíces en el comportamiento colectivo, sectores de la sociedad que siguen apoyándola, aun cuando sean cada vez más segmentarios. En asuntos tan intrincados como la guerra irregular, una guerra “de baja intensidad pero de larga duración”, para usar la expresión de los especialistas, hacer juicios predictivos es muy arriesgado. A raíz de los golpes recientes a las FARC, tras la muerte de Raúl Reyes y de Iván Ríos, tras la desaparición del jefe que encarnaba toda su historia anterior, Marulanda, y la dislocación de algunos de los frentes y otras capturas señaladas, el interrogante acerca de su futuro es apremiante.

Ya antes de la desaparición de Marulanda, especialistas como Alfredo Rangel y Eduardo Pizarro, ambos muy partidarios de la política de Seguridad Democrática y con acceso a información especializada, o que la procesan, sin duda muy bien informados, han ensayado vaticinios sobre lo que les queda a las FARC y cuán próxima estaría su derrota definitiva, o qué tan pronto se sentaría a negociar su desmovilización. La divergencia de sus estimativos es sensible: Rangel (2008) considera que en los últimos cinco años “perdieron el treinta por ciento de sus hombres al pasar de 18.000 a cerca de 12.000” y que “su presencia territorial se ha reducido en un 40 por ciento”; por su parte, Pizarro (2008) afirma que “El fin del conflicto está cerca”, añadiendo que “hoy, las FARC cuentan con menos de 8.000 combatientes, dispersos, incomunicados y viviendo una enorme desmoralización interna”. No es asunto de poca monta eso de 4000 combatientes, a lo cual se añade que es más difícil de estimar la dimensión actual de aparato de apoyo (Chaliand estima que en una guerrilla típica hay cinco hombres del aparato de apoyo por cada hombre en armas) y más difícil aún el apoyo con el que cuenta en su retaguardia profunda, en aquellas regiones en las que en su período de ascenso llegó a establecer una relación simbiótica con grupos de población, y la mantiene todavía pese a su retroceso militar³⁴.

Para comenzar, los campesinos cocaleros. Suena a verdad de Perogrullo, se lo ha afirmado muchas veces y en los contextos más diversos, pero el caso es que en razón del carácter ilegal de la actividad de los cultivadores de coca y de amapola, en donde quiera que subsisten esos cultivos existen las condiciones para una alianza, tácita o explícita, con un grupo armado que enfrenta a las autoridades. Han sido muchas y de muchos analistas las observaciones en el terreno que confirman en la etapa de difusión de los cultivos de uso ilícito lo inevitable de dicha alianza. La mentalidad cortoplacista del cultivador de coca o de amapola

³⁴ A fines de 2008, se produjeron nuevos balances que, aunque utilizan en buena medida las mismas fuentes, llegan a apreciaciones divergentes (*Arcanos*, 2008, diciembre) (Fundación Seguridad y Democracia, 2008, octubre) (Ortiz, 2008) (Rangel, 2008a).

le lleva a apoyar en principio a quien provea algo de seguridad a contrapelo de lo legal, en tanto se consolida “el plante”.

Muchos estudios en consecuencia abordan la “descampesinización” como un proceso irreversible; prueba de ello es que, a propósito de las guerrillas que subsisten, una tesis persistente que encontramos es la de que su base social cierta es la “población rural descampesinizada”. En todo caso, por razones más que comprensibles, una decisión de política económica, el “Tratado de Libre Comercio” suscrito por el gobierno colombiano con el de Estados Unidos, aunque sujeto todavía a un arduo proceso de ratificación en el Congreso norteamericano, ha obrado ya como un poderoso catalizador, poniendo a la orden del día la necesidad de revisar las definiciones y las significaciones admitidas.

Pareciera fatalista, es un postulado reiterado por articulistas y formadores de opinión, pero no es difícil comprobar sobre el terreno que en tanto subsistan cultivos como la coca y la amapola, y un campesinado dedicado a ellos, existirá la posibilidad de que por la obvia razón de la confluencia de intereses, dicho campesinado tienda a apoyar la presencia guerrillera en las áreas de cultivo. Soy consciente de que la siguiente aseveración es muy polémica y controvertible en estos días: de todos los grupos armados irregulares han sido las FARC las que de modo más explícito y sistemático han asumido la defensa de los intereses de los cultivadores de coca y amapola. Sin que eso las vaya a exonerar de su responsabilidad en la participación en los demás eslabones del proceso de producción de drogas³⁵. He ahí porqué, aunque haya otros grupos que compitan por lucrarse de la actividad ilegal o por ofrecer protección a quienes están en ella (incluyendo a los que hoy se denominan “bandas emergentes”) dondequiera que los cultivos persisten, y pese al retroceso militar de las FARC, éstas conservan sus redes de apoyo y simpatizantes. Parece haber consenso en que en los dos últimos años ha dejado de crecer la superficie de territorio dedicada a los cultivos de uso ilícito, pero un dato que pasó casi desapercibido en los balances del 2008 es que, aún así, el volumen de la producción aumentó³⁶. Hoy por hoy todos los métodos de la sabiduría convencional que se han aplicado al problema de las drogas ilícitas coinciden en el diagnóstico, como también los enfoques alternativos coinciden en él. En lo que campean la incertidumbre y el desacuerdo es en el tratamiento.

El caso es que, aún con sus pérdidas militares y su evidente retroceso, en las áreas que han sido su retaguardia tradicional las FARC han llegado a ser un

35 “En la década de los 90, el fortalecimiento de las FARC guarda estrecha relación con el proceso de integración vertical de todo el negocio de la cocaína” afirma Camilo Echandía (2008: 37).

36 “Según la oficina de Cuentas del Gobierno de EE.UU. (GAO, en sus siglas en inglés) el cultivo de coca creció en un 15% entre 2000 y 2006. Son aún más alarmantes las cifras de un estudio de la ONU que sitúan el aumento de la producción en un 27% solo en el 2007” afirma la periodista Patricia Blanco (2008), refiriéndose a Colombia.

elemento más del paisaje. También el ELN en las zonas donde conserva arraigo su desactivación o reinserción definitiva pasa por reconocer lo que haya acumulado de poder local (así esté en disminución, en retroceso, erosionándose, reiteramos); por fragmentaria que sea, hay allí una base social que continúa respaldando a estas dos organizaciones. Basadas en ese segmento y en la favorabilidad de un territorio que conocen tan bien, aun sujetas a una erosión, podrán subsistir sin término a la vista. Ese poder supérstite se puede comprobar incluso en algunas de las regiones que se disputan entre ellas, como en Arauca: la actitud de las FARC es pragmática y favorece de lleno el cultivo de coca, con efectos inmediatos, en tanto que persistía un grado de altruismo en el ELN con su idea de “poder popular”, de captación de rentas públicas, pero a la vez de preocupación en su inversión con destinaciones específicas.

Es imposible no mencionar aquí el asesinato selectivo de la dirigencia de la Unión Patriótica que se llevó a cabo durante los gobiernos de Betancur y de Barco, y que tuvo como principal responsable al Estado colombiano como se ha ido estableciendo en los expedientes judiciales. Pero en términos estratégicos también le cupo una responsabilidad a la dirigencia guerrillera y a su práctica de la “lógica combinatoria”: no vaciló en lanzar a la lucha legal abierta a una generación de invaluable cuadros y dirigentes locales y regionales sin tener el interés genuino de abandonar la lucha armada. A partir de allí los partidarios de una política de pura fuerza dentro de la organización se ven justificados, lo que no significa que se pierda de vista el objetivo de presionar, o de coadministrar recursos de aquellas administraciones municipales en cuyos territorios la guerrilla ha tenido presencia.

Como producto de esa política de fuerza, incluso en los recientes secuestros de dirigentes políticos de los partidos tradicionales, o en las acciones violentas en su contra se advierte cierta pauta: Caquetá, Meta, Huila, Nariño, departamentos en los que desde hace un tiempo las FARC buscaron proyectar a nivel regional el poder local adquirido. La intimidación o la violencia directa se volvieron el modo de defender la injerencia que habían llegado a tener. A su cuenta van 258 concejales asesinados en los últimos ocho años (*Semana*, 2008, 26 de mayo, p. 35). Así mismo, hacia sus propias bases un mayor grado de violencia se tiende a aplicar en la medida en que el apoyo disminuye: se impone el reclutamiento forzoso para garantizar la adhesión de los núcleos familiares. Si al cabo en los balances que haga la dirigencia guerrillera de las pérdidas que han acumulado en los años recientes, de la falta de horizonte estratégico y la imposibilidad de cumplir los planes que hace una década parecían al alcance de la mano se abre paso una orientación realista, entonces un replanteamiento de la distribución del poder local y regional, en las regiones en donde más presencia han tenido, será inevitable.

Y si en gracia a la discusión se acepta la hipótesis de aquellos estrategas gubernamentales que se apresuran a planear el post-conflicto y postulan una descomposición acelerada de la guerrilla, una aniquilación de su poder militar en el corto plazo, las cuestiones territoriales que planteó su surgimiento y su existencia seguirían quedando pendientes pues no se las ha formulado de manera explícita en tales escenarios optimistas. Por descaminadas que anduviesen las propuestas de la Comisión de Ordenamiento Territorial, se las archivó sin más en la discusión parlamentaria, junto con el diagnóstico en que se basaban. Tal vez las aristas de muchas de las recomendaciones de la Comisión hayan chocado con la constelación de poderes regionales y locales que defendía, y defiende, el *statu quo*. Podríamos aceptar incluso que buena parte de tales recomendaciones estuviesen desfasadas o que las posturas políticas de su coordinador llegaran a ser impertinentes, pero nada de ello le resta validez al diagnóstico que elaboraron, a los dos años y medio en que la Comisión trabajó, en que sus miembros anduvieron por el territorio colombiano, recopilando evidencias y reclamos específicos sobre lo local y lo regional. Por cierto, el de la COT fue un diagnóstico que había captado problemas reales, incongruencias e irracionalidades en el mapa político-administrativo del país, desequilibrios en la relación centro-periferia, a tal punto que estudios con otros enfoques y equipos con una composición distinta (como el que elaboró el Informe de Desarrollo Humano, PNUD 2003) han confirmado.

Durante el primer intento de negociación con la guerrilla en la administración Betancur, hizo carrera una simplificación de cara al grueso público con intenciones didácticas: la retórica gubernamental de la época distinguía los “factores objetivos” del conflicto armado, de los “factores subjetivos”. El supuesto era que unos y otros habían convergido en un espacio y un tiempo dados: la existencia de la guerrilla en ciertos momentos y en determinados territorios venía siendo apenas un indicio para detectar las iniquidades más estridentes y los mayores desequilibrios. La negociación inmediata versaba sobre los “factores subjetivos”, pero la acción del gobierno a largo plazo debería ocuparse de los “factores objetivos”: la inequidad en el acceso al recurso tierra, la desigualdad del ingreso y la carencia de infraestructura y de acceso a servicios públicos para una franja ancha de la población, así como los desequilibrios regionales (las asimetrías en la relación centro-periferia), si se quería evitar que los “factores subjetivos” se reprodujesen de nuevo; de allí los “planes de rehabilitación” y otras estrategias focalizadas, en variantes sucesivas hasta el presente. Tal vez allí resida la clave de dos atipicidades colombianas que siguen registrando los estudios con perspectiva comparada y buen fundamento empírico: uno de los países en el hemisferio americano en el que existe mayor confianza en el gobierno y en la persona del presidente, pero a la vez en donde una mayoría, de manera constante y consistente, considera que la mejor salida al conflicto armado es la salida negociada; a la vez un país en el cual,

habiendo una altísima confianza en las alcaldías, en los órganos de representación popular y en la descentralización de recursos, otras formas de participación, y la presentación de peticiones al gobierno municipal, son de las más bajas³⁷.

La simplificación y su uso didáctico siguen siendo válidos. Asumiendo la rigidez que conlleva una formulación axiomática (el que resulte ser tan sólo una obviedad, pero una obviedad dicha con énfasis) hoy podría decirse que donde quiera que un actor armado, guerrillas o paramilitares, consiguieron implantarse, en los municipios y en las regiones donde hayan tenido algún tipo de presencia a través del tiempo, algo más que episódica, en su sentido más amplio tal presencia no puede ser sino un síntoma de inequidad, de desequilibrio, un síntoma de que el Estado no ha cumplido la plenitud de sus funciones. No se trata del viejo tópico de la “ausencia del Estado” como si el Estado fuese un bloque monolítico, pero sí de que sus funciones básicas, su institucionalidad, lo que se supone debe ser su acción redistributiva, continúa estando presente de manera muy desigual e inarmónica en el territorio. Obviedad enfática de la que hablan los datos. Y para comprobarlo sí que sirven los mejores mapas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas, J. (1972), *Diario de la Resistencia de Marquetalia*, Bogotá, Ediciones Abejón Mono.
- Bernard, O. (2008), “Retour au banditisme en Colombie”, en: Chaliand, G. *Les guerres irrégulières XX-XXIe siècle*, Paris, Gallimard.
- Blanco, P. (2008, 21 de diciembre), “10 noticias que pasaron inadvertidas en el 2008”, en *El País*, [en línea], disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/noticias/pasaron/inadvertidas/2008/elpepuint/20081221elpepuint_5/Tes, recuperado: febrero 2009
- Cubides, F; Olaya, A. y Ortiz, C. (1998), *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, CES, Universidad Nacional.
- Chaliand, G. (1979), *Stratégies de la guérilla-Anthologie historique de la Longue Marche à nos jours* Idées, Paris, Gallimard.
- _____. (2008), *Guérillas: Du Vietnam à Irak*, Paris, Hachette.

37 Como de modo convincente se muestra en el estudio de Rodríguez-Raga y Seligson (2008). Ver en particular las Gráficas 1.4 “Legitimidad de las Instituciones Políticas” (p.57) 9.20 “Respaldo a una salida negociada” p.321; y, 4.1 “Confianza en el gobierno municipal” (p.120) y 4.16 “Presentación de peticiones al gobierno municipal” (p. 134) respectivamente. Respecto de la baja participación a nivel municipal, los autores arriesgan una interpretación: “tal vez porque las instancias institucionales necesarias para esto están menos desarrolladas que en otros países” (p. 134).

- Echandía, C. (1999), *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República-Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- _____. (2006), *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- _____. (2008), *Dinámica espacial de las muertes violentas en Colombia (1990-2005)*, Bogotá, Vicepresidencia de la República.
- Ferro, J. y Uribe, G. (2002), *El orden de la guerra. Las FARC-EP: Entre la organización y la política*, Bogotá, CEJA.
- Fundación Seguridad y Democracia. (2005, julio-septiembre), “Boletín especial de ataques de los grupos irregulares y los narcotraficantes a la Fuerza Pública”, en *Coyuntura de Seguridad*, N° 10.
- _____. (2008, enero-marzo), “Evolución reciente del conflicto armado, Enero-Marzo de 2008”, en *Coyuntura de Seguridad*, N° 20.
- _____. (2008, julio – septiembre), “Evolución reciente del conflicto armado”, en *Coyuntura de Seguridad*, No. 22.
- Gómez, I. y Schumacher, P. (1998), *La última misión de Werner Maus*, Bogotá, Planeta.
- González, F; Bolívar I. y Vásquez T. (2002), *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP.
- Guerrero, M. (1999, 18 de enero), “Tirofijo se destapa”, en *Semana*, edición N° 272.
- Guzmán, G. (1967), *Camilo: presencia y destino*, Bogotá, Antares y Tercer Mundo.
- Guzmán, G; Fals Borda, O. y Umaña Luna, E. (1962), *La violencia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Harnecker, M. (1988), *Unidad que multiplica. Entrevistas a dirigentes máximos de la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional*, Quito, Quimera Ediciones.
- De Arabia L. (1992), *Guérilla dans le désert*, París, Editions Complexe.
- López Vigil, M. (1990), *Camilo camina en Colombia*, Bogotá, Tafalla.
- Marulanda, M. (1974), *Cuadernos de campaña*, 1ª edición, Bogotá, El Abejón Mono.
- Medina Gallego, C. (1996), *ELN: Una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores.
- Naylor, R. (1993, Julio), “The insurgent economy: Black market operations of guerrilla organizations”, en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 20, No. 1.

- Ortiz, R. (2008), “Las viejas ideas nunca mueren”, en *El Tiempo* [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4722327#>, recuperado: 14 de diciembre de 2008
- Palacios, M. (1999), *Los laberintos de la guerra*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Peñate, A. (1991), *Arauca: Politics and oil in a colombian province* [tesis de maestría] Oxford, University of Oxford, Master in Latin American Studies.
- _____. (1999) “El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado” en Deas, M. y Llorente, M. (comp.) (1999), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Norma y Universidad de los Andes.
- Pizarro, E. (1991), *Las FARC 1949-1966 -De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____. (1991a, Enero), “Elementos para una sociología de la guerrilla”, en *Análisis Político*, N° 12. p. 7- 22
- _____. (1996), *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, Bogotá, Tercer Mundo – IEPRI.
- _____. (2004), *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Norma.
- _____. (2008, 7 de abril), “El mito de la invencibilidad”, en *El Tiempo*, [en línea] disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardo-pizarroleongmez/el-mito-de-la-invencibilidad_4199078-1, recuperado: febrero de 2009.
- Presidencia de la República. (2002), *Colombia, conflicto armado, regiones, Derechos Humanos y DIH 1998-2002*, Bogotá.
- Rangel, A. (1995, 28 de marzo), “El arma del tiempo en el proceso de paz”, en *El Tiempo*, [en línea] disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-333462#>, recuperado: febrero de 2009.
- _____. (2008, 16 de marzo) “¿En qué quedaron las FARC?”, en *El Tiempo*, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2864756>, recuperado: febrero 2009.
- _____. (2008a, 15 de diciembre) “Balance Real de la guerra”, en *Revista Semana*, [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion/balance-real-guerra/118723.aspx>, recuperado: febrero 2009.
- Rangel, A; Arteta, Y; Lozano, C. y Medina, M. (2008), *Qué, cómo y cuándo negociar con las FARC*, Bogotá, Intermedio Editores.
- Restrepo, J. (1997, 9 de marzo), “Municipios con guerrilla: las alternativas del otro país”, en *El Espectador*, Bogotá.

- Reyes, A. (1989), "Conflicto y territorio en Colombia", en *Colonización del Bosque Húmedo Tropical*, Bogotá, Corporación Araracuara.
- _____. (1997, 1 de junio), "Los alcaldes y las guerrillas", en *El Espectador*, Bogotá.
- _____. (1997a, 2 de junio) "Profesión peligro; ser alcalde se ha convertido en una de las actividades de más riesgo en Colombia", en *Revista Semana*, num. 787, p. 46-53
- _____. (1999, 17 de octubre), "Geografía de la guerra", en *Lecturas dominicales de EL TIEMPO*, Bogotá.
- Rodríguez, J. y Seligson, M. (2008), *Cultura política de la democracia en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes y Vanderbilt University.
- Romero, M. (2003), *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, IEPRI-Planeta.
- _____. (2004), "Los interrogantes de la desmovilización de las AUC" en *La desmovilización de las autodefensas: un caso de estudio*. Cátedra Konrad Adenauer, Bogotá, Universidad Javeriana.
- Sarmiento, L. (1991), "Pobreza y violencia: un análisis municipal" en *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Bogotá, PNUD.
- Schmitt, C. (1984), "Teoría del partisano-Notas complementarias al concepto de lo político" en *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones.
- Stollbrock, W. (1988), *Los desequilibrios en el desarrollo municipal de Colombia*, Bogotá, BCH.
- Universidad Nacional, 2004, *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia, L. et al. (2005), *El regreso de los rebeldes*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris y CEREC.
- Vicepresidencia de la República (2008), *Dinámica espacial de las muertes violentas en Colombia, 1990-2005*, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Bogotá.
- Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Observatorio (2002), *Colombia, conflicto armado, regiones, derechos humanos y dih 1998-2002*, Bogotá, La imprenta.

Páginas web consultadas

<http://anncol.com>

<http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc.0100/>

<http://fcubides.tripod.com>

CAPÍTULO 3

MUNICIPIO Y VIOLENCIA PARAMILITAR EN COLOMBIA

1984 - 2008

León Valencia Agudelo¹

1. UN LUGAR DESDE DONDE MIRAR LA RELACIÓN ENTRE LA VIOLENCIA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO

No es posible establecer un relato unificado sobre las causas originarias del conflicto armado interno. Sin embargo, existen múltiples esfuerzos para interpretar la dinámica del mismo desde diferentes perspectivas. Algunas de ellas permiten establecer elementos de comprensión tanto del momento presente como de las proyecciones y posibilidades de solución al problema. Incluso, en términos de temporalidad, ha resultado complejo establecer una línea continua que identifique tendencias históricas, rupturas, cambios y permanencias, lo mismo que condiciones culturales, económicas o políticas en el paso de la violencia de los años cincuenta (que se inicia con la muerte de Gaitán) a la violencia contemporánea (cuyo arranque se sitúa en los años ochenta).

Algunos esfuerzos son importantes en períodos recientes: el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2003, adelantado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003) establece tres puntos de partida: 1. En las zonas de colonización hay espacio para ejércitos no estatales. 2. El Frente Nacional puso fin a 'la violencia' pero dejó estructuras remanentes de guerrilla 'social' en el campo. 3. Las FARC nacieron de tales remanentes, como un proyecto revolucionario pero marginal en términos geográficos y políticos; otras guerrillas, pese a ser más urbanas en su origen, también acabaron en la periferia y lo propio

¹ Director de la Corporación Nuevo Arco Iris. Analista político, columnista de El Tiempo (Bogotá).

sucede con los paras (Valencia, 2004). Otros esfuerzos históricos como los de Fernando Guillén Martínez (1979), presentan de forma más clara la relación entre construcción de territorios y dinámica conflictiva, tesis que ha sido posteriormente retomada por estudiosos de la violencia en Colombia, como Fernán González.

Esta perspectiva resulta particularmente valiosa porque relaciona las confrontaciones armadas con el tipo de territorio y las formas estatales construidas en su interior, restablece las categorías de centro y periferia para ubicar el análisis en un marco diferente, mucho más apropiado para el caso colombiano. La apropiación del territorio y las relaciones de exclusión o inclusión entre los pobladores –tal y como lo señalaba Norbert Elias– así como la configuración violenta o consensuada del poder local determinan una serie de entramados culturales e identitarios (Elias, 1994). El postulado anterior abre la necesidad de crear un modelo de análisis que consigne en justa proporción las referencias territoriales, las sociales y las políticas.

En el centro de este modelo se encuentra entonces la construcción de las instituciones formales y las no formales y de facto que se han establecido a lo largo del tiempo, muchas de ellas hibridadas con la lógica misma del conflicto armado². En estas instituciones se inscriben los grupos armados ilegales de manera muy natural, de tal forma que logran modificar o controlar los entramados políticos, sociales, económicos o culturales allí presentes. En este estado de cosas, un patrón nacional de violencia se diferencia espacial, geográfica y temporalmente. Un fenómeno armado es expresión de muchas complejidades, entre otras del tipo de inserción de los actores que optan por la violencia, de la modalidad regional de la misma y de la relación con el centro poblado del país (González y Bolívar, s.f.).

El tratamiento de fenómenos como el paramilitarismo tiene que ver con una serie de factores más allá de los momentos originarios del mismo y de las narrativas construidas por los propios actores involucrados. Incluso, desde los puntos sugeridos en este texto, un fenómeno de tal dimensión está determinado por una serie de causas nacionales, un tipo especial de condiciones regionales y unas dinámicas territoriales proclives a la generación de este tipo de ejércitos. No necesariamente se puede asegurar que el paramilitarismo haya sido un fenómeno específico de dos décadas, ni un movimiento contrainsurgente, ni tampoco es posible asegurar que se haya desarticulado con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Estableceremos para este texto una tesis que diferencia varias temporalidades del fenómeno acorde con lo sugerido anteriormente, identificando de forma preliminar una línea de tiempo que rastree ciertas características a lo largo de

² Para observar el tema de las instituciones formales, no formales y de facto, remitirse a O'Donnell (2002).

la llamada Violencia contemporánea, cuyo punto de origen es la década de los ochentas, con algunos antecedentes en violencias anteriores.

La línea de tiempo reconoce la existencia de ejércitos privados en Colombia con fines específicos y ubicaciones concretas, los cuales llegaron a operar como base fundacional del paramilitarismo en Colombia de forma mucho más fuerte que con las guerrillas y otro tipo de grupos, gracias a un componente presente en las instituciones estatales ligado a las doctrinas de seguridad nacional y las estrategias contrainsurgentes. Esta relación de asimilación o sometimiento fue la que hizo posible la unificación de diferentes estructuras paramilitares y de autodefensa bajo la sigla de las AUC y llevó a que posteriormente desarrollaran una campaña de expansión en doce departamentos, hasta conquistar una presencia en más de 400 municipios, y un control casi decisivo de toda forma institucional en 223 (Corporación nuevo Arco Iris - Observatorio de la Dinámica del Conflicto Armado).

Un segundo punto de inflexión se genera con la aparición del narcotráfico como una variable de influencia en la dinámica conflictiva, con la creación de sus propios ejércitos, la asimilación, sometimiento y captación de otras colectividades armadas y la alianza con los grupos paramilitares de contrainsurgencia que existían al momento. En este punto se establece la correlación entre narcotráfico y agremiaciones de autodefensa que determinaría tanto los niveles de recursos como el tipo de vinculación con la población civil.

El tercer punto de inflexión es la creación de las AUC como confederación y el inicio de la campaña de expansión que culminaría con el inicio de las negociaciones con el gobierno nacional en el año 2002. Este período se caracterizará por la velocidad con la cual logran adquirir control sobre gran parte del territorio, las alianzas políticas y la posterior desmovilización. Finalmente, un cuarto punto que no es posible definir bien es el de la continuidad y mutación del fenómeno posterior a la desmovilización de las AUC. Si bien es innegable la aparición de colectividades armadas emergentes, no es clara la orientación ni el impacto que pueda llegar a tener, aunque en este sentido existen teorías y tendencias.

2. LOS EJÉRCITOS PRIVADOS EN COLOMBIA Y LA CONSTRUCCIÓN VIOLENTA DE LO PÚBLICO

La perspectiva violenta de construcción de lo público en Colombia ha sido poco trabajada por historiadores y científicos sociales. Varios trabajos apuntan a la aplicación de las teorías tradicionales del Estado y otros derivan el análisis del ámbito institucionalista. En cambio nos proponemos mirar la relación entre actores, territorios, regiones y formas estatales como fundamento de la creación

y el desarrollo de instituciones formales o no formales en medio de un panorama conflictivo. De esta manera, se puede ver cómo lo público no ha estado solamente influenciado por las dinámicas del conflicto, sino construido e integrado de forma permanente con el mismo. El conflicto armado ha generado un tipo particular de instituciones estatales en el nivel nacional, regional y local.

La presencia de los actores armados en el territorio atiende a una serie de variables que en general no suelen ser fácilmente identificables, pero que explican cómo lo público no ha sido marginal, sino que se ha ubicado en el centro del conflicto mismo, sea bajo la búsqueda de su control, o su sustitución por otro tipo de modelo. Esta tendencia es más evidente para el caso de la violencia contemporánea (es decir a partir de la década de los ochentas) momento en el cual la maduración de gran parte de las variables alcanza un punto de inflexión importante en la medida en que las formas asociativas en los territorios sufren cambios fundamentales. No obstante la importancia de las diferencias regionales en el desarrollo de las variables, los fenómenos anteriormente referidos atendieron al mismo tiempo un nivel nacional. Es decir, lo regional da forma y contenido a lo nacional y viceversa en una lógica de interrelación. Fueron las regiones las que observaron en detalle cómo los ejércitos privados se relacionaban con lo público en sus territorios, construyendo a su vez el tipo de instituciones nacionales que luego tolerarían, fomentarían o soportarían las estructuras privadas armadas.

Sin embargo, cuando se relaciona el conflicto armado en sus distintas expresiones con la construcción de territorialidad y con la formación del Estado, la idea de lo público y de lo privado asiste a una reconfiguración. Desde allí podemos ver cómo se modela la estructura espacial y se consolidan grupos de poder, y es fácil inferir la manera como se construyen en el territorio instituciones políticas, imaginarios y relaciones sociales.

Esta perspectiva entra en contravía con la tesis defendida ampliamente que ubica el problema de la generación de grupos paramilitares en las doctrinas contrainsurgentes (con exclusividad) o en la ausencia del estado y el copiamiento de territorios por parte de los grupos guerrilleros. Una nueva mirada de los ejércitos privados permite entender que no se trata de ausencia de instituciones sólidas. Permite ver que, al contrario, las instituciones fueron constituidas bajo la dinámica de estas colectividades armadas. Que, además, luego estos ejércitos las utilizan para sus fines privados o particulares.

La noción de ejércitos privados en Colombia, o el uso privado de la fuerza para el logro de intereses particulares, se relaciona frecuentemente con la formación de mafias o la aparición de economías ilegales y muy poco con la

formación del Estado³. Pero aportes como el de Gustavo Duncan (2005) aseguran que fenómenos de este tipo –bajo la tipología de “señores de la guerra”– incidieron en la construcción del Estado Nacional en Colombia, con anterioridad al período de “La Violencia”. Señala Duncan:

“El fenómeno de los señores de la guerra en Colombia tiene un antecedente histórico anterior a los traficantes de marihuana de los años setenta, que se remonta a la aparición de facciones de pájaros, bandoleros y guerrilleros que se independizaron de la ascendencia de los líderes de los partidos políticos desde finales del período de la Violencia. Por lo tanto su descripción implica retroceder hasta los primeros años de la década del cincuenta, cuando las élites urbanas disiparon la violencia de unas bases rurales que se habían salido de su control, pero que cuatro décadas más tarde con la explosión del narcotráfico y el fin de la guerra fría evolucionarían en señores de la guerra, capaces de incidir en la configuración nacional del Estado” (p. 4).

Esta formación preliminar de ejércitos privados no fue tenida en cuenta en el momento en que se pactan las nuevas reglas de la vida política y social de los años cincuenta, generando formas excluyentes en la política que tendrían un correlato violento a mediados de la década de los sesentas con el fortalecimiento de guerrillas. La otra herencia es la permanencia de los ejércitos privados ante la ausencia de integración de los territorios a la vida nacional y la influencia que tuvieron en la construcción del Estado en las regiones. El ejercicio de lo público y de la función Estado por parte de estos grupos remanentes, junto con una fuerte desidia nacional, profundizó el potencial de negociación de aquellos sectores que tuvieran un respaldo armado⁴. Tanto los partidos políticos como el gobierno central mantuvieron una mirada complaciente. Incluso llegaron hasta negociar un nivel importante de inclusión de ciertos territorios bajo la presión de estos ejércitos regionales.

Los dirigentes liberales y conservadores que pactaron las nuevas reglas de la vida política y social de Colombia en los años cincuenta no pudieron ver los nuevos actores de la vida nacional que habían surgido en medio de la violencia que se desató en 1948. No era fácil descubrir a estas fuerzas y era menos fácil imaginar que en el futuro podrían generar un conflicto de la magnitud que vive hoy el país.

Hasta ese momento los campesinos inconformes habían estado detrás de las banderas reformistas del partido liberal y del Partido Comunista que cumplía más de veinte años de fundado y había mantenido una estrecha alianza con una u otra facción liberal. El general Rojas Pinilla al que acababan de desalojar del poder

3 Por ejércitos privados nos referimos a formas asociativas armadas de vocación particular que logran tener una estructura de mando, generalmente única o de patronazgo, que logra captar parte de la población circundante con un objetivo meramente particular, sea éste económico, social o político.

4 Ver un excelente relato de este periodo en Guillén (1979).

era sólo eso: un militar en un país que completaba cincuenta años de gobiernos civiles que habían alejado a los soldados de la tentación de la política.

Los dirigentes de los partidos liberal y conservador pensaron entonces que un pacto entre ellos podía representar a la nación entera (Valencia, 2004), pues con la firma del pacto bipartidista gran parte de la población se sintió representada por el sistema oficial; sin embargo, años después el pacto era mirado como un acuerdo cerrado y excluyente (González, 1994).

Este tipo de exclusión entre establecidos y emergentes se sumó a la permanencia y tolerancia de ejércitos privados como sucedió en la disputa de élites en el Valle de Cauca. Muy pronto estos sectores emergentes apelarían a la violencia y se alimentarían de la aguda disputa entre “tradicionales y establecidos”. Una situación similar se da de forma más permanente en toda la zona del Magdalena Medio, incluyendo los departamentos de Boyacá, Cesar, Bolívar, Santander y Antioquia, en sus zonas ribereñas (Bonilla, 2007).

Ya para la década de los setentas, mientras las guerrillas se asentaban como colectividades con pretensiones de representación de sectores más amplios no solamente rurales y regionales, sino también urbanos, buena parte de estos ejércitos privados se mantenían mediante acuerdos en áreas de influencia de la misma. Otros sectores ubicados en el Magdalena Medio, la Costa Atlántica y Antioquia cambiaban de vocación hacia la protección de negocios como el contrabando y el tráfico de marihuana. En este panorama, las formas asociativas estructurantes de la sociedad y de los nacientes estados regionales se determinaron por un estamento violento tanto en la colonización como en el asentamiento y desarrollo de las regiones.

En el caso del departamento del Meta, estos ejércitos privados se fortalecieron por las estructuras de esmeralderos que llegaron al departamento a comprar tierras con el apoyo económico de colonos provenientes de Boyacá y Cundinamarca y se expandieron a la par con los cultivos de marihuana y coca. Los “llegados” compartieron en este caso con estructuras locales y élites la necesidad de limitar la capacidad militar de la guerrilla de las FARC, pero sobre todo de lograr un control unificado del territorio. Los tres departamentos (Boyacá, Cundinamarca y Meta) en la década de los ochentas, lograrían establecer modelos violentos de asentamiento y control territorial bajo una consigna de contrainsurgencia. A finales de los años setenta, esta región registra uno de los puntos más altos de compra de tierras por narcotraficantes (Reyes, 1995).

La eficacia de los ejércitos privados en la construcción y consolidación de instituciones de facto en la región fue enorme. La velocidad en la cual este tipo

de ejércitos lograría controlar territorios y posteriormente transformarse en el sustrato básico del fenómeno paramilitar, es lo que analizaremos a continuación.

2.1. El narcotráfico, los ejércitos privados y los orígenes del paramilitarismo. Algunas regiones y ejemplos especiales

La tendencia a una gran influencia de la violencia privada sobre lo público fue una de las causas de que el paramilitarismo hiciera su aparición y posteriormente se unificara a nivel nacional. Incluso incidió en que varios de estos ejércitos se integraran bajo una doctrina contrainsurgente particular. En este orden de ideas, más que la fuerza militar de los movimientos guerrilleros de la época, influyó la amenaza de cambio en las estructuras del poder político o formas de apertura moderna que se encontraban en las reivindicaciones de varios movimientos sociales entre ellos el agrario que entraba en la década fortalecido de las movilizaciones rurales de los años ochentas (Pécaut, 1987).

En el escenario urbano, en la misma década se consolidó un movimiento ciudadano que abogaba por la apertura democrática, no solamente en grandes capitales sino en cabeceras municipales en las cuales se comenzaba a hablar de la necesidad de establecer la elección popular de alcaldes y reformar políticamente al país. No obstante, el nivel de tensión y la violencia expresada en tasa de homicidios, no eran para entonces particularmente altas (Rubio et al., 2003).

En 1987, las FARC habían iniciado una campaña de expansión que los llevó a sumar 35 frentes con influencia diversa en casi todos los departamentos del país. Al mismo tiempo se creó la Unión Patriótica como movimiento político derivado de las conversaciones de paz con el gobierno. En la misma forma, el ELN con posterioridad a la crisis de los años setentas se recompone basado en la presencia en zonas de economías extractivas como Arauca y la ampliación de su base militar, así como la extorsión y el secuestro. Otros movimientos guerrilleros, como el Movimiento 19 de abril o el Ejército Popular de Liberación, en la segunda mitad de los ochentas se encontraban discutiendo la posibilidad de negociar con el gobierno una serie de condiciones que permitieran su inserción en la vida civil y su vinculación política.

En este marco se desata el crecimiento del paramilitarismo como una serie de ejércitos contratados por terratenientes o propietarios para contener las invasiones de tierra, las extorsiones de las guerrillas y cualquier intento de modificar el mapa político regional mediante negociaciones de paz. No obstante fue claro desde los inicios una vocación ofensiva que consideró como víctima principal a las personas pertenecientes a organizaciones sociales o sectores de izquierda, particularmente civiles (Cubides, 1999).

Los ejércitos privados preexistentes se fortalecieron a la luz de las doctrinas contrainsurgentes que tomaron fuerza para este momento. Los asesinatos de figuras públicas o con capacidad de representación –que eran vistas por las élites regionales, la fuerza pública y por varios sectores del empresariado, como amenazas– tomaron fuerza. El paramilitarismo adquirió una doble dimensión: propósito y alcance nacional, pero también, fuerza y asentamiento territorial a través de ejércitos regionales paralelos con apoyo estatal. Bajo la misma doctrina comienzan a agruparse sectores que defendían un tipo particular de institución de facto bajo la cual operaba y se reproducía la representación política y la relación centro-periferia. La asociación exclusiva a la contrainsurgencia negó de tajo el sustrato de los ejércitos privados y al mismo tiempo centró la discusión en una figura de reacción, escondiendo parte del fenómeno que muchos años después sería evidente. De la misma forma se crea un velo a la participación inicial del narcotráfico “uno de los principales modelos de ejército privado” en todo el desarrollo del fenómeno paramilitar.

Fueron los años ochentas los que registraron un mayor número de compras de tierras por narcotraficantes (Cubides, 1999), para la producción de hoja de coca y para la creación de laboratorios y el desarrollo de infraestructura necesaria en el negocio (tabla 1). Incluso se desarrolló durante toda la década una nueva oleada de colonización de algunos territorios baldíos y, en otros casos, una recomposición poblacional basada en el traslado - desplazamiento - asentamiento, afectando las dinámicas de población de varias regiones del país en una proporción que aún hoy no se ha logrado establecer. Otros territorios, como la Guajira, han sido utilizados como corredor de tránsito y centro de acopio, por lo cual se formaron y consolidaron ejércitos pequeños casi personales relacionados con la garantía del negocio.

A finales de la década de los ochentas “particularmente bajo la influencia del capo Rodríguez Gacha” los municipios de San Martín y Granada (Meta) fueron fuertemente influenciados por una estrategia de dominio territorial que posteriormente involucró a San Juan de Arama, Mesetas, Vistahermosa, La Macarena, El Castillo, Cubaral, Granada y Castilla la Nueva (Observatorio de Derechos Humanos (Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2002). Las organizaciones armadas privadas ya conformadas fortalecieron sus aparatos para evitar robos a los laboratorios o extorsiones de la guerrilla, pero también con el fin de copar grandes extensiones de territorio. Este último objetivo implicaba la eliminación física del adversario, no sólo militar sino política. Los homicidios registrados a nivel nacional entre 1987 y 1991 indican que la mayor parte de las víctimas fueron dirigentes populares, políticos, defensores de Derechos Humanos, funcionarios y civiles (Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2002).

Tabla 1. Compra de tierras por narcotraficantes en la década de los ochentas⁵

Departamento	Municipios	Vocación (donde se registra)	Ejército Privado (donde se registra)
Nariño	Barbacoas, Ipiales, Tumaco	ND ⁶	ND
Tolima	Coyaima, Espinal, Planada, Natagaima, Prado, Purificación	Cultivo y asentamiento	Rojo Atá
	Chaparra, Río Blanco, Rocnesvalles, San Antonio	Cultivo	ND
Cauca	Toribío, Totoro, Almaguer, Argelia, Balboa, Bolívar, Jambaló, La Sierra	ND	ND
Caldas	Riosucio	Laboratorios de Procesamiento	ND
	Neira, Filadelfia, Pácora, Anserma, Aguadas, Viterbo, Belalcazar, Salamina	ND	ND
	Supía, Aguadas	Asentamiento	ND
	La Dorada, Victoria	Ganadería	Autodefensas Magdalena Medio
Sucre	Sampués, San Onofre, San Pedro, Toluviejo	Laboratorios, Asentamiento, Movilidad	ND
Bolívar	Calamar, Córdoba, Zambrano	ND	Grupo “Los Mickys” al mando de Micky Ramírez
Boyacá	Puerto Boyacá	Minería	Autodefensas de Puerto Boyacá

Hasta finales de la década del ochenta la sociedad colombiana se dio cuenta entonces de un fenómeno que había crecido silenciosamente en sus entrañas. Se empezó a dar cuenta también de que el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ya había echado raíces profundas en la vida nacional. Había generado el negocio más lucrativo y el que más dinero movía en el país. Había comprometido a millones de personas. Se había metido en la política tradicional y en las guerrillas, había generado grupos armados para proteger el negocio ilegal (Valencia, 2005).

Finalizando la década, Colombia se había convertido en un caso único en el mundo. En su territorio se cultivaban la coca, la marihuana y la amapola. En el informe de UNDOC de 2004 se registran 4.100 hectáreas cultivadas en amapola, pero investigadores como Uribe y Thoumi, utilizando varias fuentes y trabajos

⁵ Se toma como fuente los estudios de Alejandro Reyes, y las referencias de los documentos de la Vicepresidencia de la República sobre las dinámicas del Conflicto Armado por departamento, las cuales se pueden encontrar en: www.derechoshumanos.gov.co

⁶ Sin datos registrados.

de campo, han cuestionado estas cifras. Para 1996 cuando las cifras del Departamento de Estado de los Estados Unidos hablaban de un poco más de 6.000 hectáreas estos investigadores calculaban en 20.400 la extensión sembrada. Hay más consenso en cuanto a las hectáreas de marihuana. Se estima desde distintos lados que desde hace varios años el número de hectáreas sembradas está entre cinco y seis mil (UNDOC, 2004).

Pero el cultivo de la hoja de coca y el procesamiento y tráfico de cocaína fueron las actividades reinas en este trato con drogas ilícitas. El año 2000 fue el punto más alto de la actividad (tabla 2): para ese momento la extensión de los sembrados alcanzó la cifra de 163 mil hectáreas y las toneladas de cocaína enviadas al exterior por año llegaron a 700 (UNDOC, 2004) Colombia controlaba así cerca del 60 por ciento de este negocio en el mundo. Con el kilogramo de cocaína a un promedio de USD 20.000 al por mayor en el mercado internacional las transacciones superaban los diez mil millones de dólares por año.

Tabla 2. Cultivo de Coca en la Región Andina (hectáreas), 1996 – 2003, según informes de la de la Oficina de Crimen y Drogas de las Naciones Unidas

Cultivo de coca en la región Andina 1996-2003 (hectáreas)								
País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bolivia	48.100	45.800	38.000	21.800	14.600	19.900	24.400	26.600
Perú	94.400	68.800	51.000	38.700	43.400	46.200	46.700	44.200
Colombia	67.200	79.400	101.800	160.100	163.300	144.800	102.100	86.300
Total	209.700	194.000	190.800	220.600	221.300	210.900	173.200	154.100

Fuente: Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca, UNODC, junio de 2004

En 1987 un grupo de expertos convocados por el Ministro de Gobierno elaboró un informe sobre las violencias, que dejó en claro la distinción de tres tipos de violencias: la de la delincuencia común, la del narcotráfico y la violencia por motivos políticos asociada a las guerrillas y a grupos paramilitares. Se las veía aún con dinámicas separadas. Pero fue evidente que al empezar la década del noventa estas violencias empezaron a articularse. Las guerrillas, especialmente las FARC, se metieron a cobrar impuestos a los campesinos, a controlar directamente cultivos y a procesar hoja de coca. Los narcotraficantes fortalecieron grupos paramilitares para defender su negocio ilegal y allí confluyeron con los ganaderos, los políticos y con otros empresarios que andaban en estas prácticas. Unos y otros, guerrilleros y paramilitares, empezaron también a subordinar a fenómenos de la delincuencia común. El caso de los paramilitares fue más evidente: en Medellín y en otras ciudades pusieron a su servicio a las bandas delincuenciales que desde tiempo atrás operaban allí, pero las FARC también se apoyaron en este tipo de organiza-

ciones sobre todo en la comisión de secuestros en todo el país. La asociación entre narcotraficantes y guerrilleros o paramilitares copó el mayor espacio delincuencial aunque también subsistieron pequeños carteles con cierta autonomía, hoy se habla de 80 organizaciones de este tipo (Valencia, 2005).

En este periodo se puede identificar una tendencia fuerte en la dinámica urbana de estos grupos armados de narcotraficantes, en ciudades como Medellín y Cali. La creación y expansión por todo el Urabá antioqueño y el Magdalena Medio de grupos como Muerte a Secuestradores (MAS) y los Perseguidos por Pablo Escobar (PEPES) es un punto clave para entender la forma en la cual se gestaría en la década de los noventas y a posterior la federación de ejércitos privados que el país conoció como AUC, con el agravante de tener acceso al aparato estatal de justicia y la complacencia de no pocos sectores políticos, empresariales y de la fuerza pública.

Es el narcotráfico el que para la década de los noventas ha logrado articular los ejércitos privados de regiones enteras, les ha otorgado vocación de expansión y ha abierto la puerta para la negociación que marcaría la dinámica de este fenómeno en el momento en que estos grupos son interpretados como valiosos para los propósitos contrainsurgentes gubernamentales. Antes de la creación de las AUC, el país contaba con estructuras formadas en la sierra nevada de Santa Marta, Antioquia (incluyendo Medellín y el Valle del Aburrá), Norte de Santander (Catatumbo), Sur de Bolívar, Córdoba, Magdalena Medio (santandereano, caldense, antioqueño, cesarense y bolivarense), Magdalena Grande, Atlántico, Sucre, Cesar, Meta, Casanare, Putumayo, Caquetá, Nariño y el Valle del Cauca.

La permanencia de ejércitos privados y la confluencia con el narcotráfico generaron en forma paralela al modelo la pretensión de captación política de las instituciones, con un fin expansivo, pero también por la necesidad de garantizar un flujo de renta pública en la conservación del negocio del narcotráfico y de otro tipo de redes urbanas en la mayor parte de cabeceras urbanas de estos departamentos. La creación de las AUC marcaría la estabilización de los pactos y los inicios de una expansión diferente.

3. LA CREACIÓN DE LAS AUC Y LA GRAN EXPANSIÓN DEL PARAMILITARISMO EN COLOMBIA

En 1988 se realiza la primera elección popular de alcaldes en Colombia, la cual coincide con el inicio de la expansión del fenómeno paramilitar. Para ese entonces, los ejércitos privados al servicio del narcotráfico habían logrado ocupar grandes ciudades e intervenir en la vida urbana con una fuerza determinante en sitios como Medellín y Cali. Esta combinación de factores abrió nuevamente la puerta a un

conflicto entre establecidos y emergentes alrededor de la vida política tanto del país como de las regiones. De esta forma, la década del noventa se caracterizó por el crecimiento acelerado y expansivo de los grupos paramilitares y por su posicionamiento en ciertas regiones mediante el ejercicio sistemático de las funciones estatales y la acumulación de rentas públicas. El nivel de impacto del fenómeno implicó un tipo especial de relación de este fenómeno armado con la institucionalidad pública y con los sectores políticos que le permitieron tal nivel de acceso.

Existía en el mismo momento una sensación de miedo en ciertos sectores de la sociedad respecto al aumento de influencia política de grupos asociados a las izquierdas con proyectos de corte reformista. Esta influencia sería interpretada a cabalidad por los primeros liderazgos del fenómeno paramilitar. Edward L. Gibson señala que en el momento en que se presentan este tipo de situaciones que involucran un nivel de reforma, las élites políticas tienden a crear o utilizar aparatos armados para conservar el control del territorio de tal forma que constituyen una serie de autoritarismos subnacionales replicados en una parte importante del territorio nacional. Al respecto, la cercanía de cambios estructurales o bruscos del nivel nacional en los regímenes políticos tiene como respuesta de las élites regionales la conformación de estrategias regionales de control político. Lo que se percibe es una estrategia de copamiento no sólo del estado sino de todo tipo de instituciones que puedan llegar a ubicarse en la esfera pública.

Una primera fase sería el de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) al mando de Carlos Castaño. En esa zona los grupos de autodefensas establecen alianzas políticas sólidas, ganan una guerra, fortalecen un grupo armado y sobre todo logran adquirir un acumulado territorial para las ACCU. Valencia señala en este punto “en la zona del Urabá, Carlos Castaño supo establecer las alianzas necesarias para crear un poder envolvente que en poco tiempo eliminó la Unión la Unión Patriótica, dobló a los sindicatos y a las organizaciones sociales e hizo llegar a las FARC a las zonas periféricas de la región” (2007).

Muchos militares se percataron muy pronto de la eficacia de los métodos de Castaño para arrinconar a las FARC y para liquidar a los militantes de la Unión Patriótica. Le dieron vía libre a la tarea, cosa que conoció el país en los años posteriores cuando el general Rito Alejo Delgado fue vinculado a procesos penales (Valencia, 2007). La estrategia de pacificación de Urabá fue de los modelos de intervención militar más sangrientos que ha vivido el país⁷.

⁷ El Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, documenta para las fechas mencionadas 1456 homicidios en 1996 y 808 en 1997 en esa región. Con la anuencia de Carlos Castaño, se desplazaron y anularon las opciones de Izquierda que en la zona habían llegado a conquistar 10 alcaldías.

Un segundo periodo de expansión se generaría a partir de 1997 con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como una suerte de ejército federativo con una relativa horizontalidad de mando en el nivel de Estado Mayor y una verticalidad absoluta en la jerarquía subsiguiente.

Esta fase se caracterizó por la réplica de los métodos utilizados en el Urabá, en diferentes proporciones para el resto del país, pero con puntos en común en varios casos, como la búsqueda de la aquiescencia de las Fuerzas Armadas y de otras instituciones, el establecimiento de alianzas con los grupos políticos locales y la conquista de cierta presencia directa de dirigentes propios en los puestos públicos, la entrega de concesiones económicas para afianzar el apoyo social, la vocación mayoritariamente urbana y el ejercicio de funciones estatales en zonas de control. No obstante, la característica que marca el punto de inflexión del fenómeno es la generalización de una vocación expansiva alrededor de un proyecto nacional más o menos común a partir de 1998.

En una entrevista concedida a la Corporación Nuevo Arco Iris, Iván Roberto Duque habla de esta situación⁸. Asegura que cuando salió de la cárcel se encontró con Carlos Castaño en un hotel de Bogotá, quien tenía ya la obsesión de buscar el agrupamiento de todas las fuerzas paramilitares. Había encontrado en la muerte de su padre a manos de las FARC un relato que legitimaba su acción y decía que no era difícil reunir a todos aquellos ofendidos por la guerrilla en un propósito común. Duque le planteó las limitaciones de esta historia. Le insistió en que la venganza no era suficiente para legitimar un proyecto de lucha por el poder⁹.

Castaño agarró el mensaje y dedicó muchos esfuerzos a estructurar un discurso político que le diera sustento a los esfuerzos de establecer alianzas, tomar territorios, impulsar el narcotráfico y copar el poder local. También acogió la intención de promover movimientos contra la negociación con las guerrillas por parte de las élites regionales y de oposición a los procesos de democratización local exigidos por la descentralización que vino con la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como en la circunscripción nacional para Senado

8 La Corporación Nuevo Arco Iris con el auspicio del gobierno de Suecia adelantó un proyecto de investigación entre finales de 2004 y mediados de 2006 sobre el fenómeno del paramilitarismo y las negociaciones de Santa Fe Ralito. Se trabajó en monografías regionales en Medellín, Córdoba y Urabá, Sucre, El Magdalena Grande, Cundinamarca y Bogotá, Valle, Catatumbo y Norte de Santander, Casanare y Meta. Esta labor estuvo en manos de investigadores regionales y contó con la colaboración de los centros de Estudios de las Universidades de Antioquia, Valle y Magdalena. También se hizo un seguimiento de prensa, documentos y foros públicos y se realizaron entrevistas a los propios actores del proceso de negociación a cargo de un equipo central de investigación con sede en Bogotá. La dirección de la investigación estuvo a cargo de Mauricio Romero y León Valencia. Las características de la expansión y los datos en que se sustentan está tomado de estas monografías.

9 Entrevista a Iván Roberto Duque por Mauricio Romero y León Valencia. Participó también "Julián Bolívar", jefe militar del Bloque Central Bolívar de las autodefensas quien dio detalles especiales de la expansión paramilitar. Marzo de 2005. Ver la referencia en Valencia (2007).

de la República. Control y autonomía del poder local eran reivindicados como parte de la estrategia de copamiento territorial, impulsando el fenómeno en la instauración de autoritarismos subnacionales (Gibson, 2006) en el contexto de las relaciones centro – periferia.

Un examen juicioso de los cambios en la política regional y en la evolución de los paramilitares permite ver que hubo importantes coincidencias entre estas fuerzas que las llevaron a una alianza, a una coalición voluntaria, con propósitos comunes (Gibson, 2006). El discurso de Salvatore Mancuso en el escenario de su desmovilización es rico en estas referencias. Se habla de un proceso de refundación de la nación que pasó por recoger la clase política regional con injerencia nacional y darle el carácter de defensa de este tipo de tesis. La exploración en las elecciones a Senado de la República en varios períodos señala cómo en los resultados electorales se expresa la concreción de este fenómeno.

En 1999 la cúpula de las autodefensas se reúne con dirigentes políticos regionales y nacionales, con narcotraficantes, militares y otros sectores de la sociedad, que buscaban el apoyo de las AUC para evitar el establecimiento de un pacto definitivo entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC en el marco de las negociaciones de paz de la época. En Medellín se imponen las oficinas de cobro y la creación de maquilas y vicariatos funcionales a lealtades de patronazgo entre jefes paramilitares y narcotraficantes. Se impulsa la construcción de redes sociales en las comunas de la ciudad logrando un entramado asombroso de control de los barrios populares. Se establecen alianzas políticas con buena parte de los grupos tradicionales de la región.

En el departamento del Magdalena, el Bloque Norte logró someter y acordar con Hernán Giraldo y otros grupos paramilitares de la zona el control territorial del departamento y los corredores del Magdalena grande¹⁰. Al Meta los paramilitares llegan en julio de 1998 en dos aviones fletados en Urabá repletos de hombres armados, quienes producen la brutal masacre de Mapiripán, y desde allí se extienden a varios municipios, incluida su capital Villavicencio. En las elecciones de 2002 y 2003 es palpable su influencia en ese departamento. El caso más escandaloso se presenta en las elecciones a gobernación donde había cinco candidatos e hicieron renunciar a tres de ellos y luego, después de pasados los comicios, asesinaron al candidato perdedor que no obedeció la orden de retirada (Valencia, 2007).

A Arauca los paramilitares llegaron por Tame, el segundo municipio del departamento, cercano al pie de monte y a la frontera con el Casanare. Por allí ingresó Víctor Manuel Mejía Múnera, conocido luego como “Pablo Arauca”, en

¹⁰ Norte del Cesar, Magdalena y La Guajira

2001 al mando del Bloque Vencedores de Arauca, que hacía parte del Bloque Central Bolívar. A su llegada los paramilitares se hicieron sentir, asesinaron a dos congresistas de ese departamento —Alfredo Colmenares y Octavio Sarmiento— ambos oriundos de Tame. En el 2000 este municipio tuvo 43 muertes violentas, en el 2001 la cifra ascendió a 74, en el 2002 llegó a 138, en el 2003 fueron 210 homicidios y el 2004 se cerró con 202 crímenes. Así mismo en los últimos cinco años ocurrieron 16 masacres en este municipio y más de 7.000 personas fueron desplazadas. La intención política era clara y la incidencia para gobernación y alcaldías en el 2003 fue decisiva.

En el Magdalena Medio y el sur de Bolívar le ganaron la guerra al ELN, impusieron su dominio en la mayoría de los municipios de la región, lo que les permitió hacer grandes movilizaciones campesinas para impedir las negociaciones de esta guerrilla con el gobierno del presidente Pastrana. Se tomaron a Barrancabermeja, influyeron decisivamente en las elecciones parlamentarias del 2002 y se hicieron a la Alcaldía del municipio (Valencia, 2007).

Otro punto importante de señalar en este período de expansión del paramilitarismo en el país, es el aporte de las Convivir a dicha expansión. La mayor documentación encontrada hasta el momento es precisamente la declaración de Salvatore Mancuso en la entrevista que hace de él la periodista Glenda Martínez. Allí Mancuso narra detalladamente el aporte de estas organizaciones a la consolidación del proyecto paramilitar en el Magdalena Grande con Jorge 40, Diego Vecino en Sucre, y otros hoy desmovilizados jefes paramilitares que vieron en esta figura legal un amparo para su accionar y sus intereses de expansión. Gran parte de los miembros de las Convivir apoyaron a Mancuso en la consolidación de un ejército más regular de grupos paramilitares. Estas organizaciones fueron vinculadas desde su creación al proyecto paramilitar; en el marco de las convivir, Salvatore Mancuso y Vicente Castaño se reunieron a darle forma a lo que serían las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU (Martínez, 2004). En el año 2003 los paramilitares habían logrado el control de 223 municipios importantes en doce departamentos del país (Martínez, 2004).

La culminación del período de expansión del paramilitarismo arrojó como resultado una influencia evidente en los comicios electorales del año 2002. Aunque desde 1997 los procesos de dispersión de la clase política local y regional eran ya evidentes, son estas elecciones las que —visto de manera relacional— debilitan profundamente los partidos tradicionales y consiguen una altísima y fragmentada injerencia en el Senado de la República. Es en este año en el cual confluyen en los mismos procesos la clase emergente de la política y la clase tradicional que decidió

aliarse con el actor armado hegemónico de su territorio para la conservación de su poder político.

4. PARAMILITARISMO Y MUNICIPIO COLOMBIANO. ¿CUÁNTO PESA EL FENÓMENO? ¿CÓMO FUE EL AGRUPAMIENTO?

“La geografía de la violencia no cubre homogéneamente todo el territorio. La confrontación armada es altamente diferenciada siguiendo la dinámica interna de las regiones tanto en su poblamiento y formas de cohesión social como en su organización económica, su vinculación a la Economía nacional y global y su relación con el estado y el régimen político y consiguientemente con esa dinámica regional con la presencia diferenciada y desigual de las instituciones y aparatos del estado en ellas” (González, 2002. p. 20).

Acorde con lo mencionado por Fernán González, el proceso de descentralización del conflicto armado excede la división político-administrativa oficial, particularmente en lo que tiene que ver con los límites departamentales y regionales. Las lógicas diferenciadas de la violencia crean lugares comunes y otras formas de regionalización diferentes a la oficial. Lo mismo ocurre con la función estatal en el municipio. La década de los ochentas transformó, a la par con las características anteriormente mencionadas, las demandas por apertura democrática y la elección popular de alcaldes cambió de forma drástica la dinámica municipal, incluyendo los intereses de actores armados por ejercer control sobre los mismos.

Mientras, por una parte, los grupos guerrilleros buscaban ejercer control territorial y político en el marco de la lucha contra el Estado, los ejércitos privados y los grupos paramilitares fueron encontrando en las alianzas y conformaciones políticas la manera de integrar los intereses de élites regionales, sectores estatales y del narcotráfico para suplantar el ejercicio de Estado y acceder a la renta pública en el sentido más general del término, es decir, al control de actividades sociales, de los canales de comunicación entre Estado y ciudadano, así como de la función estatal directa en atención o focalización de la intervención. El municipio pasa de ser un escenario de control militar territorial a ser un objetivo de control político. Esto produjo también la generación de un conflicto más urbanizado. Ya no bastaba afectar la zona rural, las cabeceras urbanas se tornan en el espacio privilegiado del paramilitarismo.

Bajo el liderazgo de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), los grupos paramilitares del Meta de finales de los ochentas, las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar, las Autodefensas de Puerto Boyacá, los ejércitos particulares del Norte del Valle del Cauca, Los Mickys, Los Chamizos y algunas estructuras de la

costa norte del país, se agruparon para iniciar la expansión regional que tuvo lugar a finales de los noventa. El modelo político que adoptaron fue el de Urabá.

De esta serie de grupos con presencia en zonas importantes del país las ACCU y las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, así como los grupos del Meta y Puerto Boyacá, inician una campaña de unificación y expansión que lleva a que en 1994 se realice la reunión de Cimitarra (Santander) donde se comienza a establecer la creación de una confederación de grupos similares como proyecto de expansión nacional (Cubides, 1999) y comienza a cambiar el carácter de varios grupos como “Los Chamizos” en la Sierra Nevada de Santa Marta, que posteriormente serían el Frente de Resistencia Tayrona.

En el caso del Meta, municipios como San Martín y Granada viven el lanzamiento de una estrategia de dominio territorial con alcance a los municipios de San Juan de Arama, Mesetas, Vistahermosa, La Macarena, Fuente de Oro, El Castillo, Lejanías, Cubarral, Acacias, San Carlos de Guaroa, Granada y Castilla La Nueva. Allí aumentaron los homicidios de dirigentes políticos y líderes populares de la Unión Patriótica, de sindicalistas, defensores de Derechos Humanos y funcionarios públicos. A principios de los noventa, debido a la muerte de Rodríguez Gacha —reconocido narcotraficante con influencia en esta zona— la presencia de estos grupos se debilita aunque continúan remanentes y presiones. A partir de 1997, con la aparición de las AUC se vuelven a articular las estructuras existentes con una influencia mayoritaria de las ACCU (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2002).

En el departamento del Tolima, en 1983, los grupos privados conocidos de dos décadas atrás como “Los Limpios” se unifican bajo el nombre de Autodefensas “Rojo Atá” y posteriormente se unen a las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá bajo el mando de Carlos Castaño. Otro caso se presentó para el grupo de seguridad privada de Chepe Barrera que se ocupaban de cuidar las tierras de este último. Parte de este grupo se unió para la desmovilización a las AUC, mientras otra parte fue desmantelada en el 2003 por la fuerza pública, aunque se conservaron varias estructuras a cargo de los mandos medios.

Se configuraron de esta manera escenarios muy críticos en términos de la degradación del conflicto. Entre 1987 y 1991 fueron muchos los dirigentes políticos, dirigentes populares, defensores de Derechos Humanos, funcionarios y civiles que murieron por la acción de las dos partes. Las autodefensas se debilitaron a principios de los noventa, en buena medida por la muerte de Rodríguez Gacha a manos de las autoridades, pero la presión siguió y paulatinamente se reconstituyeron. Años después se configuró un nuevo proyecto para arremeter contra las FARC y sus apoyos; así, a partir de 1997 surgieron las AUC para articular las estructuras existen-

tes. Las masacres ocurridas en Mapiripán en 1997 y 1998, así como el aumento de la muerte de civiles en varios municipios en los últimos años, son ejemplo de ello.

Tanto el Magdalena Medio como el Nordeste Antioqueño se hicieron famosos en los años 80 y 90 por los baños de sangre a que fueron sometidas sus gentes bajo la articulación de un conjunto de militares y paramilitares. Si bien Puerto Boyacá fue un punto de referencia importante, entre 1988 y 1991 en la zona del Magdalena Medio se registra la expansión de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, y hacia la zona antioqueña comienza a hacer presencia el proyecto de las ACCU que sería el determinante en la expansión posterior.

Estos cambios implicaron que aquellas estructuras ligadas a economías eminentemente regionales: narcotráfico en diversas regiones, banano en Urabá y Magdalena, esmeraldas en Boyacá, carbón en La Guajira, ganadería en Córdoba y Sucre, algodón y arroz en el Cesar, palma africana en otros sitios, tráfico de combustibles en los santanderes, iniciaran la conformación de un proyecto político nacional, pero fundamentado en reivindicaciones territoriales. La posesión o el ejercicio de la renta pública, así como el temor de ciertas élites regionales por la aparición de movimientos políticos derivados de los procesos de paz de los noventa, contribuyeron al incremento de los homicidios de figuras políticas destacadas, dirigentes en general y miles de civiles, pero también a generar un planteamiento común entre sectores políticos y paramilitares para la aniquilación del adversario político y el control de las instituciones públicas en varias zonas del país.

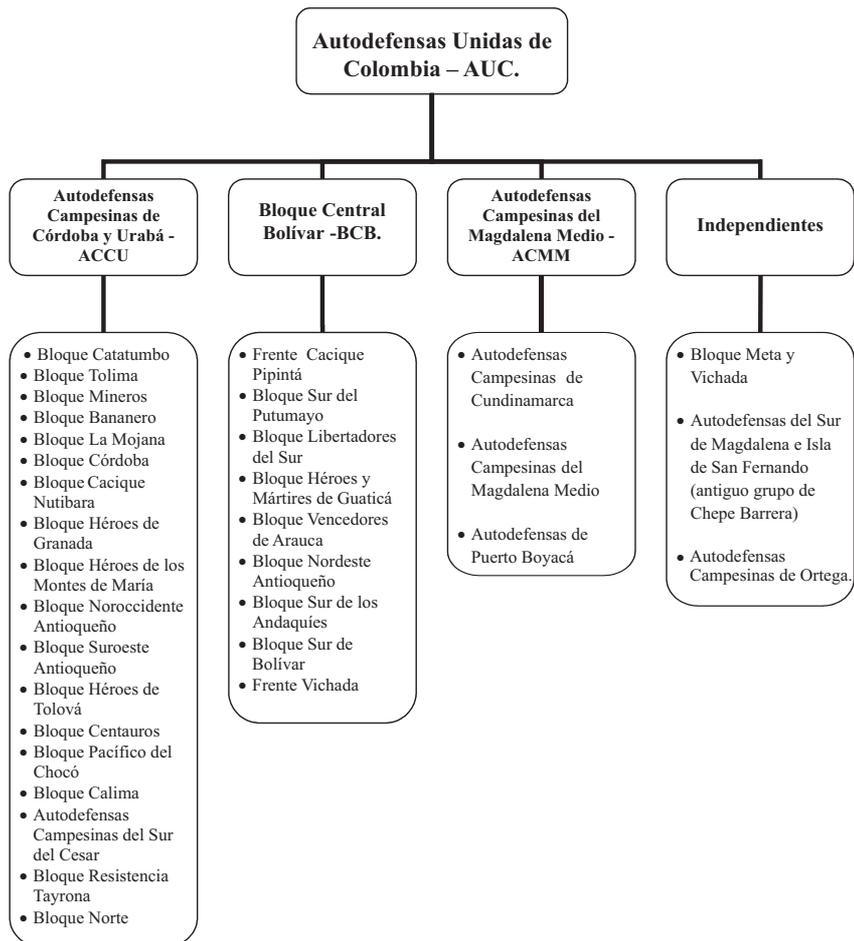
En la década del noventa, hasta 1997, la expansión de los grupos paramilitares y los inicios de la unificación tuvieron influencia mayoritaria en Antioquia, Sucre, Córdoba, Bolívar, Cesar, Santander, Cundinamarca, Tolima, Casanare y Putumayo, tanto por la cooptación de ejércitos de las ACCU, como por la entrada en funcionamiento de nuevas estructuras, como es el caso del Putumayo. También se registra la presencia en Norte de Santander y zonas de Caldas, particularmente en los límites con el sur del Cesar en el primer caso, y con el Magdalena Medio en el segundo.

A partir de 1998, la organización paramilitar se unifica bajo el mando federado de varios jefes y el sometimiento de otros. La cabeza visible y más conocida de este proyecto fue Carlos Castaño, asesinado con posterioridad en el marco del proceso de negociación de las AUC con el gobierno nacional. Desde ese momento hasta los inicios de los diálogos, las AUC se agrupan en cuatro estructuras grandes: las Autodefensa Campesinas de Córdoba y Urabá, el Bloque Central Bolívar, las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio e Independientes. Resulta interesante observar cómo la mayor expansión del fenómeno paramilitar en Colombia se presentó precisamente en este período; incluso, se llegaron a crear

bloques –como en el Vichada o en Arauca– en el año 2004 con dos años de avance de las negociaciones con el gobierno nacional.

La unificación de las estructuras paramilitares posterior a 1994 coincidió con la expansión de varios partidos políticos y las alianzas con sectores regionales para el mantenimiento o la emergencia, dependiendo de las regiones, punto que analizaremos a continuación. La gráfica 1 ubica la conformación para el período de las AUC. Este tipo de conformación, no obstante, conservó como estructura de mando la idea de una federación en cabeza de varios jefes, tal y como se señaló anteriormente.

Gráfica 1. Organización de las AUC por bloques



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Unidad de Justicia y Paz.

5. NACIÓN Y REGIÓN, PARAMILITARES Y POLÍTICOS

Aseguraba Fernando Guillén Martínez hace más de dos décadas que Colombia había tenido en su historia un “sistema político social capaz de modernizar las formas exteriores de poder económico y desarrollar un actividad progresista de asociación de élites sin sustituir las estructuras asociativas generadoras de mando y de influencia, antes alentándolas y estimulándolas artificialmente, para eludir o impedir por fuerza la aparición de nuevas estructuras permanentes de poder” (Guillén, 1979). Este modelo —en el que es visible una tensión entre centro y periferia en la cual el Estado central asume papel de víctima frente al poder creciente de este tipo de élites regionales— se ha mantenido con ligeras modificaciones.

La idea de Guillén Martínez tiene mucho asidero en la realidad. En Colombia la homogenización nacional ha tenido bastante de ficción. Lo que se ha dado es la construcción de un espacio controlado y regulado mediante el dominio de una comunidad política nacional en constante tránsito, pero expresado en procesos regionales dispares con gran influencia del mundo privado, con ataduras históricas eminentemente clientelares y violentas. La nación es allí, apenas, un fundamento metafísico, y la realidad pura y dura es la dependencia de las élites regionales y la sumatoria de espacios con proyectos políticos diversos.

En este terreno, la forma de ejércitos privados controlando lo público desde el ejercicio de poderes de facto con capacidad de presión y negociación al centro no resulta nueva. El control de sectores privados de los incipientes aparatos estatales se mantuvo en tanto lograron monopolizar —inicialmente por intermedio de los partidos tradicionales que recurrían a la construcción de ejércitos privados— la relación entre el ciudadano y el Estado. Monopolio que a su vez contribuyó a fortalecer las formas clientelistas en el ejercicio político, y a aislar a los pobladores de la idea de intervención estatal nacional por fuera del ejercicio de la fuerza.

Esta óptica reevalúa la tesis de que la emergencia de fenómenos armados tiene como causa la ausencia del Estado. También relativiza la unidad nacional. Al contrario, hace énfasis en la subordinación del Estado a grupos privados violentos y señala que lo nacional tiene una existencia simbólica mientras en la realidad prima la trama regional. La integración simbólica de la comunidad política no ha sido nunca un pacto de voluntades, sino un proceso histórico diferenciado (Bonilla, 2006).

Con este telón de fondo, el escándalo de la parapolítica no es una coyuntura aislada sino el resultado de una serie de condiciones históricas que no han sido suficientemente trabajadas. Precisamente su mayor auge se presentó en una

serie de regiones en proceso de integración económica, con unas élites regionales poderosas y dispuestas a cualquier cosa con tal de mantener las rentas del poder local. Si a este contexto se suma el narcotráfico como alimentador de los acuerdos entre clases políticas y ejércitos privados, la situación evidentemente se complica hasta llegar a los niveles que conocimos a partir del año 2002.

Varias dinámicas mencionadas anteriormente confluyen para que lo que se conoció como el escándalo de la parapolítica fuera la expresión de un modelo exitoso de control de lo público por parte de estructuras privadas —en este caso armadas:

- La existencia de ejércitos privados.
- La disposición a negociar/tolerar por parte del centro nacional.
- La fragilidad institucional y el nivel de penetración de la misma por parte de estructuras ilícitas.
- La existencia de lo público como un espacio de renta política, económica y social destinado a favorecer a particulares.
- La ausencia de canales reales de comunicación entre el Estado y el ciudadano en tanto son controlados y administrados por particulares.

Algunos factores deben ser igualmente tenidos en cuenta: el primero nos remite a la década de los ochentas y a la constitución de ejércitos privados de corte mafioso al servicio del narcotráfico, situación que incidió en la dinámica del conflicto armado y trasladó parte del mismo a grandes ciudades y a centros poblados que se convertirían en corredores del narcotráfico. Tal y como lo asegura Gustavo Duncan (2005), la creación de mafias y la urbanización del conflicto irían más allá del tema de seguridad y modificarían de forma drástica la estructura del Estado. De esta forma, la estructura estatal a nivel de regiones, dada su alta capacidad de negociación, determinó durante 20 años la estructura central, con algunos contrapesos en las ciudades más grandes. Durante este mismo período, la posibilidad de sustitución de élites o de relevo en los poderes políticos en los municipios se vio claramente limitada inicialmente por la alianza de sectores políticos con ejércitos privados, por la parcialización de la presencia estatal (instituciones en general incluyendo fuerza pública) y la politización en el acceso a bienes y servicios, para en 1998 consolidarse como un modelo de sustitución de élites o de mantenimiento del poder político con beneficios mutuos a grupos paramilitares y grupos políticos.

La confluencia de dinámicas y factores convirtió las instituciones públicas municipales en una renta favorable y apetecible que los vinculó a la disputa por el poder político, aunque fue necesaria la aparición de las AUC en 1997 y el convenci-

miento de estos “armados regionales” del proyecto de Carlos Castaño, para que la estrategia tuviera el impacto que luego generó.

Un segundo punto liga la anterior situación con el descontento de las élites regionales ante la Constitución política de 1991, que encontró cabal interpretación en el discurso de las primeras formas de autodefensa o paramilitarismo, les brindó apoyo y negoció una alianza de contrarreforma de lo regional hacia lo nacional, incluso con la complacencia de sectores nacionales de la vida política colombiana. Las reformas derivadas de la constitución de 1991 y la elección popular de mandatarios regionales, sumado a la flexibilización y ampliación de la política partidista, preocuparon a muchos dirigentes políticos de los partidos tradicionales quienes hasta el momento ejercían la política de forma clientelar con el único contrapeso de ser gestores ante el estado central en representación de un departamento o un municipio. Este tipo de descontento también se acogió en buena parte a alianzas con el proyecto de Carlos Castaño en 1997 e implicó el surgimiento de una clase política híbrida entre las emergencias del narcotráfico, los ejércitos privados que componían las AUC y un sector tradicionalista de la política que no estaba dispuesto a perder control sobre el territorio integrado de la costa norte, el Urabá antioqueño o el Magdalena Medio colombiano (Valencia, 2007).

Fue el municipio la zona en la cual la primera elección popular de alcaldes hizo surgir movimientos ciudadanos modernos, y fue también en él donde la alianza entre paramilitares y políticos ahogó por la fuerza o el constreñimiento a los mismos. De esta manera, municipios con alto potencial de generar dinámicas propias modernas o democratizadoras, así como de integrarse con los centros más poblados del país, terminaron por el contrario la década de los noventa aislados y sometidos al control hegemónico de estas nuevas élites.

En los años siguientes, y con sorprendente celeridad, algunas investigaciones han descrito con un nivel alto de detalle, la forma en la cual el paramilitarismo logró cooptar la institucionalidad pública en casi un 40% del país poblado, llegando incluso a interferir de forma interrelacional con el nivel central de la política, en aparatos legislativos y judiciales. No obstante y pese a la importancia de estas interpretaciones, el panorama actual indica que el fenómeno paramilitar fue mucho más allá, llegando incluso a ubicarse como factor determinante en la construcción, colonización y tipo de poblamiento del estado regional, y en la relación público-privado en la construcción del mismo mediante una interrelación constante con el estado nacional.

El cambio del mapa político nacional en detrimento de los partidos liberal y conservador no fue gratuito. Por el contrario, estuvo ligado de fondo a la época dorada del narcotráfico, al proceso de expansión paramilitar y a la resisten-

cia de las élites regionales a la democratización de la vida nacional. El tipo de relación Estado - periferia brindó el asiento en las regiones y la proliferación del narcotráfico potenció el cambio. De esta forma, no es casual que al menos un 70% de los dirigentes hoy vinculados al escándalo de la parapolítica hayan iniciado sus carreras políticas bajo la sombrilla del Partido Liberal que había tenido la hegemonía política en el país por más de setenta años. La forma que asumió la recomposición del mapa fue violenta, e incluso implicó la aniquilación de partidos como la Unión Patriótica y otros movimientos alternativos nacidos del proceso constituyente. Paradójicamente, los políticos que inscribieron la alianza con el paramilitarismo, lo hicieron abandonando el bipartidismo y fundando movimientos de carácter unipersonal o partidos “independientes” bajo los cuales tuvieron opción de crecer y avanzar con proyección nacional. Después del año 2002, las anomalías en los resultados electorales de estos políticos fueron ampliamente documentadas por la Corporación Nuevo Arco Iris y por investigadoras como Claudia López, lo que sumado a la intervención de la Corte Suprema de Justicia y a la visibilización mediática, lograría convertir el secreto a voces en un escándalo nacional con las consabidas consecuencias.

A partir de 1998, los municipios de departamentos como Antioquia, Cesar, Magdalena, Córdoba, Santander, Norte de Santander, Bolívar, Atlántico, Boyacá, Valle del Cauca, Caldas y Casanare vivieron un proceso de cambio abrupto en los mapas políticos pasando de registrar una votación eminentemente liberal o conservadora a pasar a hacer parte de 78 partidos con personería jurídica y 30 con presencia en el congreso de la república. En el año 2002, coincidiendo con el año de mayor expansión paramilitar, esta cifra ascendió a 79 partidos inscritos, de los cuales 46 contaban con representación parlamentaria.

Lallegada de la nefasta alianza legalidad–ilegalidad entre políticos y paramilitares al Congreso de la República logró identificar la magnitud del fenómeno pero no su origen, que es claramente local. Cada parlamentario implicado posee un acumulado de redes regionales que mutan aceleradamente y se adaptan con facilidad a cualquier modificación o reforma nacional sin aplicabilidad regional o departamental. Desde el punto de vista meramente jurídico, los actores que hacen parte de estos aglomerados regionales no tendrían mayor responsabilidad que la individual y responderían por actos puntuales, cosa que no contribuye al desmonte del fenómeno. Pero desde el punto de vista histórico y político este es el fundamento para una nueva fase del fenómeno y para la agudización violenta de la disputa por el poder político.

De ahí que la parapolítica no pueda solucionarse solamente con la detención de los dirigentes nacionales o de la clase que realizó la alianza. Las redes regiona-

les y locales de forma acelerada tienden a recomponer el mapa político, realizar nuevos acuerdos y ascender en las escalas de reconocimiento y control del territorio; igualmente, la suplantación de la forma y función Estado en las regiones no ha sido completamente superada, ni lo será aumentando la presencia de fuerza pública, máxime cuando el fenómeno, además de recomponerse, se traslada geográficamente con la misma velocidad con la que crece en el tiempo.

5.1. Paramilitarismo y elecciones locales

La desmovilización reciente de las estructuras armadas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fue la ratificación de la región como fundamento del fenómeno, en tanto se hicieron visibles una serie de frentes, bloques y sectores que correspondían a antiguos ejércitos privados al servicio de intereses particulares que se movilizaban para optimizar sus ganancias tanto políticas como económicas. El país conoció varios de los aparatos invisibles que componían la federación de estructuras armadas que fueron los grupos paramilitares agrupados bajo el proyecto de Carlos Castaño. Sólo un ejército de este tipo podría alcanzar la magnitud del resultado obtenido, y sólo podría haberlo hecho dadas las características de la dinámica del conflicto armado en ese momento.

Si bien otro tipo de estructuras armadas ilegales como las guerrillas tenían entre sus planes estratégicos la combinación de todas las formas de lucha, incluyendo el ejercicio de la política, tanto los objetivos como las posibilidades de acceso al poder político fueron muy distintas. En esto la urbanización del conflicto y la aparición de las mafias fueron determinantes para los propósitos del proyecto paramilitar; sumando la captación de las redes clientelares tradicionales de las regiones y la precariedad institucional local, las AUC lograron replicar de forma eficiente el modelo hacendatario expuesto por Guillén (1979), pero logrando un altísimo nivel de conexión interregional y de interlocución directa con el centro nacional, capturando un mayor nivel de rentas de las que se hubieran podido esperar de otros grupos armados ilegales de corte contra-estatal.

La relación simbiótica con el centro, el proceso de apropiación del Estado local y la entrada en negociaciones para estabilizar formas de control de territorio y población, son algunos de los temas que debieran ser tratados con mayores niveles de profundidad, para lograr establecer una base más sólida a la hora de analizar en el tiempo las distintas dimensiones del fenómeno paramilitar y su relación con la construcción fragmentada y violenta del Estado en Colombia, al menos en un período reciente.

La negociación y posterior desmovilización de las AUC ignoró que gran parte de estas redes regionales, al no hacer parte directa de un proyecto político

unívoco, no tenían interés en visibilizarse activamente en un proceso de paz. Para el momento en el cual se finaliza el proceso de desarme y desmovilización, la clase política –tanto la emergente como la que se conservó mediante el acuerdo– estaba suficientemente asentada en los territorios para interesarse en algún tipo de negociación. Incluso muchas de ellas podrían seguir operando desde las regiones con los réditos producto de la alianza, sin la necesidad de mantener vigente la relación con los altos mandos paramilitares.

Los partidos políticos que brindaron el andamiaje institucional para consolidar el proyecto fueron concentrados en doce colectividades más grandes que se conservaron después de la aplicación en las elecciones del año 2006 de la reforma política del 2003. No existió -ni existe aún- un mecanismo institucional para garantizar un nivel mínimo de sanción a los partidos que tienen parlamentarios implicados en una proporción mayor al 50% del total de su representación nacional. Esto dio la oportunidad de que mientras los jefes del Estado Mayor Negociador de las AUC estuvieran en la cárcel de Itagiú y perdieran masivamente el control sobre sus antiguos mandos medios, desde la cárcel de La Picota los parlamentarios detenidos conservaran monopolios políticos que vendrían a explicitarse para el caso del año 2007. Paralelo a esto, mientras en el nivel regional se asentaba la clase emergente de los ochentas que negoció con el paramilitarismo, los antiguos mandos medios de las AUC se rearmaban, y capos del narcotráfico (medianos y grandes) recomponían sus propios ejércitos, de forma mucho más dispar, fragmentada y desagregada.

En casos particulares como el sur del Cesar, estas emergencias y la intención de mantener el control territorial mediante el acceso al poder político, desencadenó en el año 2006 una fuerte disputa entre antiguos mandos de Julián Bolívar y Jorge 40, lo cual llevó el asesinato de David Barbosa, reconocido dirigente regional. La característica urbanizada de este tipo de estructuras emergentes ubica la recomposición del fenómeno nuevamente en lo local-municipal. Influye en las nuevas dinámicas tanto el tamaño como la capacidad de negociación y/o sometimiento de la élite actual, aunque en zonas como los corredores de los departamentos del Meta, Casanare y el Guaviare nuevos grupos paramilitares–mafiosos, como el comandado por alias “Cuchillo”, tienen un potencial de interferencia mucho mayor que en zonas donde la disputa entre emergentes no ha sido resuelta.

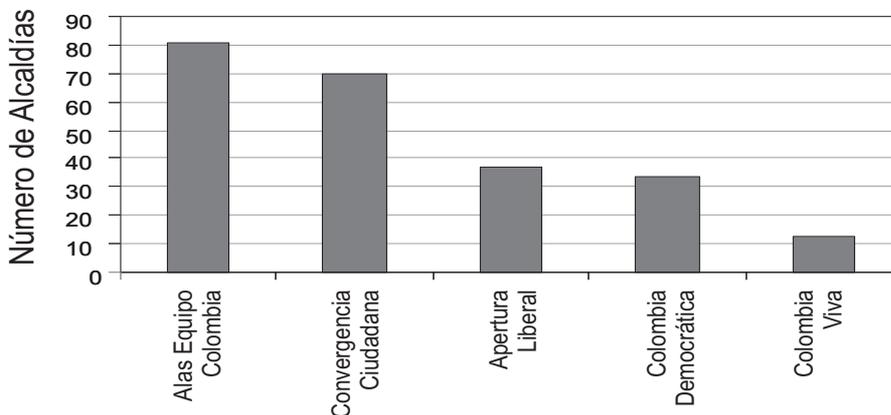
De esta forma, lejos de pensar en pasar la página de la parapolítica, estamos ante su mutación local y regional, la vuelta a la génesis y la nueva aplicación de un modelo de suplantación de clases políticas que fue mostrado como exitoso, incluso después del inicio de las acusaciones y vinculaciones jurídicas. Las elecciones regionales de octubre de 2007 mostraron cómo permanecen en los municipios y

departamentos alianzas estratégicas en un nuevo momento de confrontación, que muestra otros territorios, departamentos y corredores regionales en alto riesgo de replicar las formas de suplantación estatal relacionadas anteriormente.

Setenta y nueve “nuevos partidos” lograron representación en alcaldías municipales. Si bien esto en términos proporcionales respecto a la cantidad de municipios es una minoría, desde la mirada regional adquiere un peso importante. Las poblaciones de 79 municipios serán gobernadas por movimientos unipersonales que no tienen ningún tipo de responsabilidad ni jurídica, ni política con sus electores. Incluso, la posibilidad de control nacional o ciudadano sobre los mismos es profundamente relativa. Si recordamos que la dispersión y fragmentación de partidos y movimientos favorecieron la interferencia armada y la captación de la institucionalidad pública por parte del paramilitarismo a finales de los años noventa, en el contexto actual esta cifra no es alentadora.

Por otra parte, la pérdida de gobernaciones de departamentos estratégicos, como el Atlántico, no implicó una disminución real de poder para la clase política aliada con el paramilitarismo. Por el contrario, los partidos con un alto número de parlamentarios y dirigentes regionales vinculados a la parapolítica, tuvieron en las alcaldías municipales un excelente rendimiento (gráfica 2).

Gráfica 2. Número de Alcaldías ganadas por partidos vinculados a los procesos de parapolítica



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

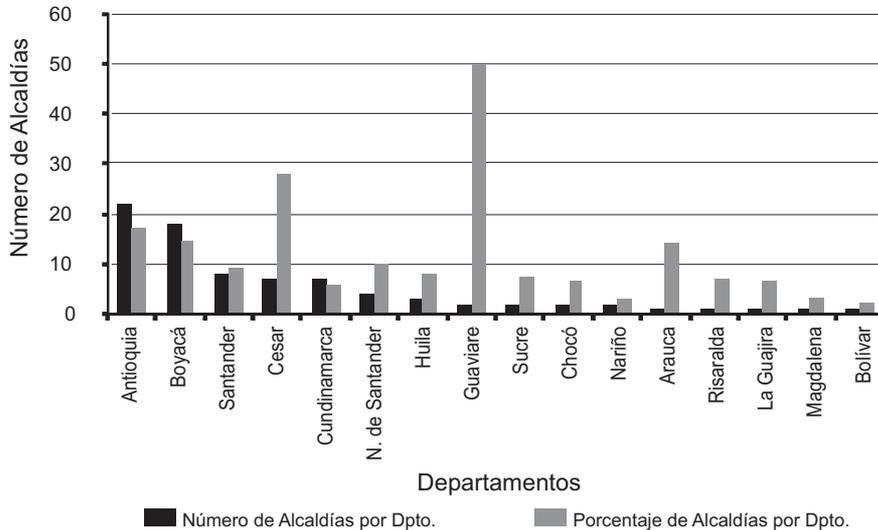
El comportamiento regional de estos partidos ratifica también que la situación actual presenta un reacomodamiento de clases políticas y territorios, mas no una superación del fenómeno. La sumatoria de las alcaldías de estos partidos da

como resultado 245 municipios, cifra incluso mayor a los 223 caracterizados por la Corporación Nuevo Arco Iris en los inicios del año en curso (Valencia, 2007). Si bien es imposible asegurar que la vinculación a uno u otro partido implique compromisos con estructuras ilegales, la evidencia muestra que el reclutamiento de este tipo de colectividades ha privilegiado la expansión política al ejercicio público-político, una de las principales causas de la emergencia del fenómeno.

Para el caso de Alas-Equipo Colombia, las alcaldías ganadas por el partido se ubican en número mayoritariamente en el departamento del Guaviare, mientras que el porcentaje departamental de las mismas continúa en Antioquia, uno de los departamentos de origen de las colectividades que crearon el partido y conservan presencia mayoritaria (gráfica 3).

En el caso de Apertura Liberal (el 100 % de sus miembros en el Congreso se encuentran vinculados al escándalo de la parapolítica según datos de la Corporación Nuevo Arco Iris¹¹) los departamentos de Bolívar continúan con una alta influencia, seguidos por casos como Casanare, departamento en el cual no se había tenido mayor influencia política con anterioridad (gráfica 4).

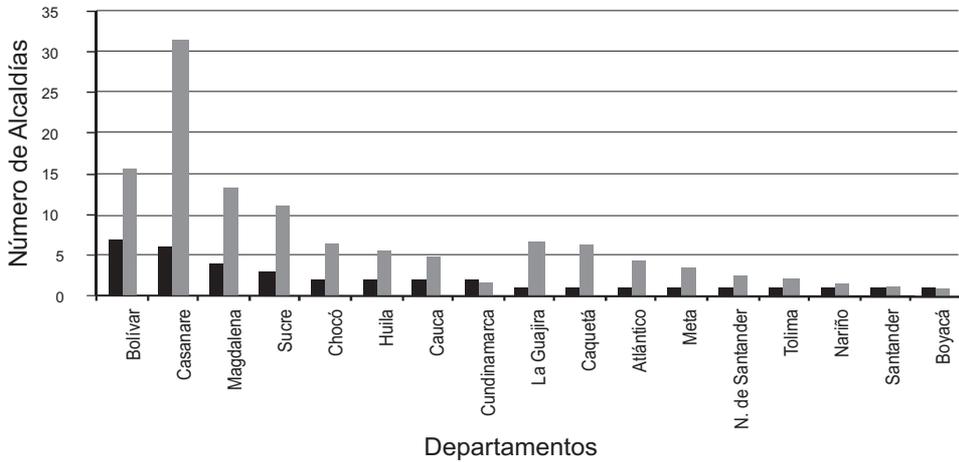
Gráfica 3. Relación de Alcaldías 2007 Alas Equipo Colombia



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

¹¹ Ver informes de la parapolítica en: www.nuevoarcoiris.org

Gráfica 4. Relación de Alcaldías 2007 Apertura Liberal.

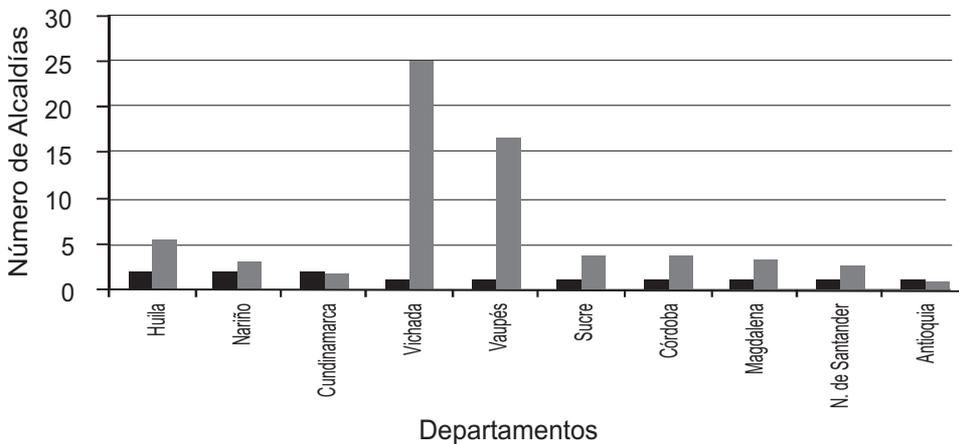


Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

De igual forma, Colombia Viva muestra un traslado territorial importante en influencia hacia el sur del país, perdiendo gran parte de sus departamentos que, como el Atlántico, habían sido testigos de su origen y desarrollo (gráfica 5).

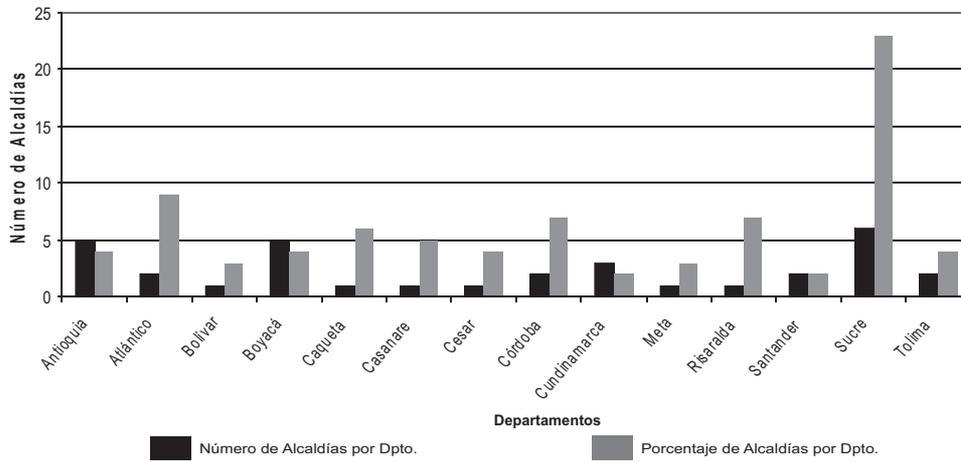
Contrario a lo anterior, Colombia democrática presenta continuidad en el control político de Sucre y algunos departamentos de la costa atlántica, conservando no sólo número de alcaldías, sino aumentando influencia (gráfica 6).

Gráfica 5. Relación de Alcaldías 2007 Colombia Viva



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

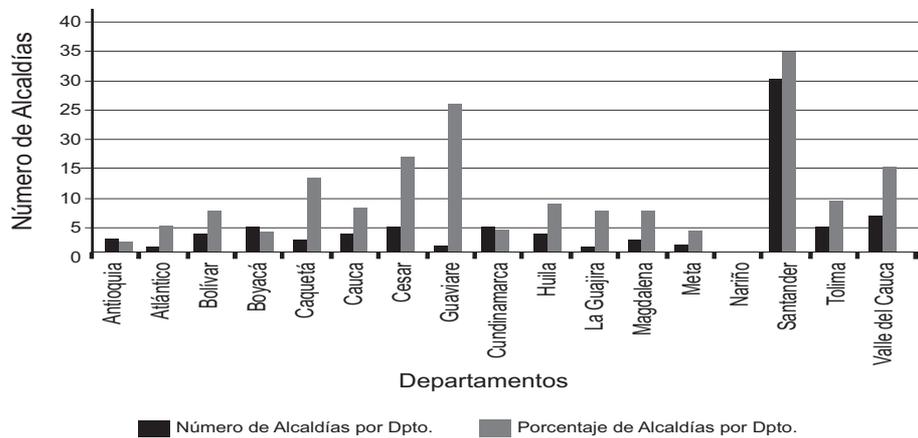
Gráfica 6. Relación de Alcaldías 2007 Colombia Democrática



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Convergencia Ciudadana, uno de los partidos que mayor nivel de escándalo ha registrado por la vinculación de miembros parlamentarios a procesos judiciales por relación entre paramilitares y políticos, conserva de igual forma influencia sobre Santander, aunque la expansión al Guaviare y al Valle del Cauca —zonas en la cual presentan alianzas con políticos vinculados— muestra cómo el ámbito de influencia lejos de mermer, tiende a expandirse (gráfica 7).

Gráfica 7. Relación de Alcaldías 2007 Convergencia Ciudadana



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Casos como el de Apertura Liberal es representativo porque conserva una parte de su potencial político en Bolívar –donde tiene su caudal principal– pero también ingresa al Casanare, el Magdalena y Sucre, donde obtiene una participación importante que sólo es posible lograr mediante nuevas alianzas. Es importante señalar aquí que el éxito mayoritario se registra en zonas de las cuales provienen sus políticos implicados, en este caso se vuelve a evidenciar la influencia de Enilce López (la Gata) en la distribución departamental de poder político. El mismo caso se da con Convergencia Ciudadana, que conserva su potencial en el departamento de Santander, de donde es oriundo Luis Alberto Gil, pero su segunda mayor participación la logra en el Valle del Cauca, donde su avalado principal es Juan Carlos Martínez Sinisterra.

Respecto a las alianzas conocidas entre parlamentarios vinculados al escándalo y políticos regionales, resaltaron los casos de Martha Sáenz, apoyada por Juan Manuel López Cabrales, José de los Santos Negrete y Reginaldo Montes. En el departamento de Sucre, fue elegida como diputada Samira Farak, hermana del ex diputado Jassir Farack Mendoza, de Sucre, a quien la Fiscalía 5ª de la Unidad Nacional de Derechos Humanos dictó medida de aseguramiento sin beneficio de excarcelación por nexos con grupos paramilitares, y Carmen Verena Gómez gana la Alcaldía de Los Palmitos mediante la misma alianza. En el mismo departamento, la gobernación de Jorge Barraza se logró en parte gracias a la alianza de Álvaro García y Jairo Merlano para mantener el control del Departamento. En el Magdalena el gobernador electo —Omar Díaz Granados— fue elegido con el apoyo de Alfonso Campos y Juan Carlos Abadía tomó posesión como el nuevo gobernador del Valle del Cauca. Un análisis más detallado de los resultados preliminares a alcaldías, concejos, asambleas y gobernaciones puede llegar a dar un resultado más contundente y sorprender respecto a las nuevas dimensiones geográficas del fenómeno.

Este tipo de comportamientos tiende a ser cíclico en la medida en que se obtuvo lo presupuestado tanto por parte de las élites regionales como de las antiguas AUC. Nuevos mandos de las estructuras en formación y otras emergencias políticas entrarán a sustituir tanto las que han sido judicializadas, como las que detentan aún actualmente el poder político pero sin el respaldo unificado de la anterior generación del paramilitarismo. Es por esta razón, con ocasión de la apertura de nuevas disputas y nuevos escenarios de colonización que las elecciones regionales del año 2007 se asemejan a las de 1997 en violencia política, pero también en la aparición de todo tipo de colectividades políticas y movimientos unipersonales que le abren las puertas del control de la relación con la población desde el estamento estatal, a la alianza nefasta y reiterada entre legalidad e ilegalidad para el ejercicio político.

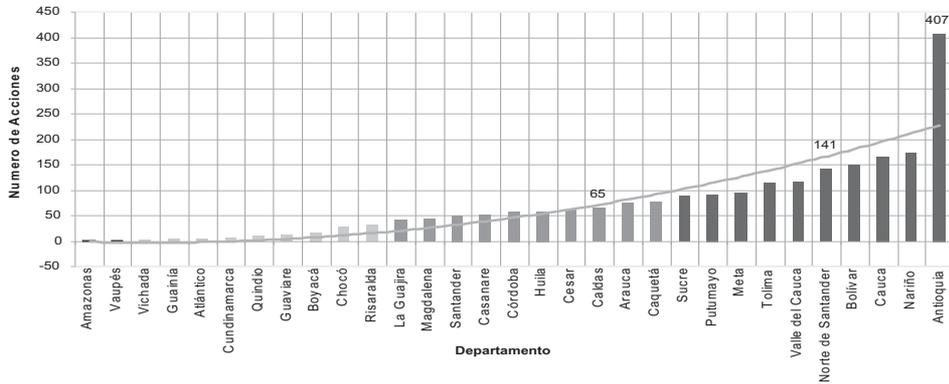
6. NUEVAS TENDENCIAS DEL CONFLICTO ARMADO. ACTORES Y RIESGOS

Se puede palpar un desplazamiento de la disputa armada hacia el litoral pacífico que implica a departamentos como el Valle, el Cauca, Nariño y también Chocó y Putumayo. Allí ha empezado el mismo proceso de la Costa Atlántica en los años noventa del siglo pasado: una batalla por el control del territorio, de la política local y de la economía. Se nota la insistencia de las bandas paramilitares viejas o nuevas en los espacios urbanos. Es notorio el repliegue de las guerrillas a las zonas más apartadas y marginales del territorio, aunque buscan una presencia urbana con acciones aisladas de tipo terrorista.

La gráfica 8 muestra algunas tendencias departamentales al respecto. El mapa de la disputa activa de grupos armados por el territorio en el año 2007 conserva al departamento de Antioquia como el que mayor número de acciones bélicas registra durante el año 2007. Una mirada comparativa con la dinámica de este tipo de acciones en los últimos cuatro años puede cambiar la forma de observar las tendencias. Por ejemplo, el segundo departamento que registra mayor número de acciones bélicas, es decir, el que presenta alta competencia armada por el territorio es el de Nariño, seguido de Cauca y Bolívar, Norte de Santander y Valle del Cauca. En el caso de los departamentos del sur occidente del país, la situación tiende a empeorar por la cantidad y diversidad de actores con pretensiones de controlar extensas porciones del territorio, no solamente de corredores de movilidad o de puertos comerciales, sino de las cabeceras urbanas municipales donde se centra gran parte de la tensión. En este rango, el departamento de Norte de Santander también registra una tendencia preocupante en la disputa territorial, con la atenuante de algunos acuerdos o negociaciones para compartir territorio entre actores armados ilegales, principalmente en la región del Catatumbo (Corporación Nuevo Arco Iris-Observatorio de la Dinámica del Conflicto, 2007).

En un segundo rango, encontramos departamentos de tránsito que cambian su rol a departamentos en disputa, particularmente en regiones colindantes. Tal es el caso de Caldas, que por la cercanía con Antioquia y el Magdalena Medio se convierte en uno de los nuevos escenarios a atender por haber registrado un alto número de acciones bélicas en relación con su extensión y población. No obstante, cada uno de los tipos de acciones bélicas indica un tipo de presencia y de vocación en el territorio diferente. Un combate puede representar al mismo tiempo una fuerte presencia del grupo, pero también puede mostrar una operación particular de la fuerza pública por desplazar al grupo mismo de una región. Observaremos para tal caso un comparativo promediado durante cuatro años por los tipos más comunes de acciones bélicas, en contraste con el año 2007.

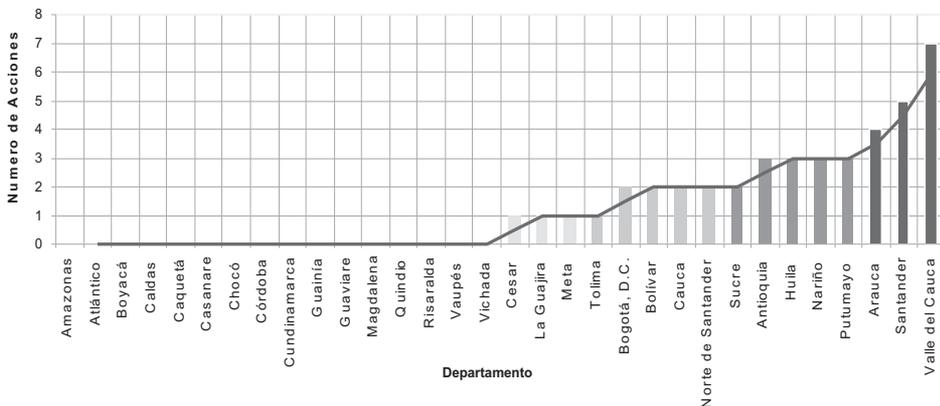
Gráfica 8. Número de acciones bélicas por Departamento, 2007



Fuente: Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH. Vicepresidencia de la República de Colombia.

Los ataques a bienes civiles (gráfica 9) representan el interés de un grupo armado ilegal por apropiarse de cierto tipo de recursos o rentas. Estos ataques muestran de la misma forma un nivel importante de vocación urbana. Entre 2003 y 2007, el Valle del Cauca registró la situación más preocupante en términos de ataques a los bienes de la población civil, seguido de Santander, Arauca y el Putumayo. No obstante, para el año 2007 otros departamentos como Nariño, Huila, Antioquia y Norte de Santander entran en el rango de los mayores números de ataques, en parte por la presencia de economías extractivas o la necesidad de nuevos grupos por obtener un mayor número de rentas de los municipios o garantizar un nivel de presencia más estable.

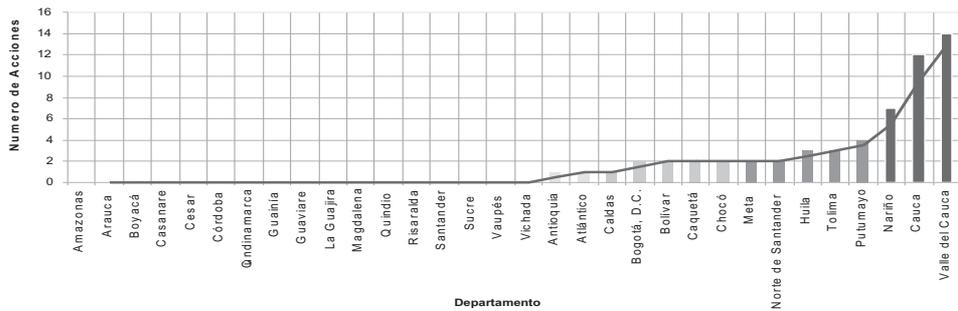
Gráfica 9. Ataques a bienes civiles por Departamento 2003-2007



Fuente: Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH. Vicepresidencia de la República de Colombia.

En el caso de los ataques a la infraestructura de la fuerza pública, lo que demuestra una vocación de disputa en el territorio, el departamento del Valle del Cauca sigue registrando la situación más dramática. De la misma forma, departamentos como Norte de Santander y Caldas se ubican en el rango, aunque en un nivel menor del problema (gráfica 10). Este tipo de acciones bélicas registraron en el año 2007 una mayor concentración, posiblemente por la capacidad de respuesta de la fuerza pública o por una estrategia de repliegue de los grupos armados ilegales.

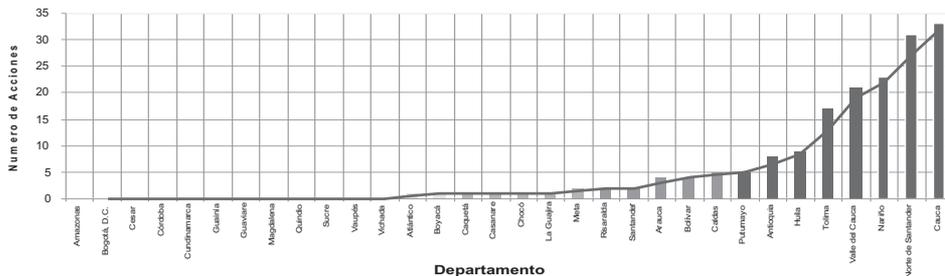
Gráfica 10. Ataques a bienes de la Fuerza Pública por Departamento 2003-2007



Fuente: Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH. Vicepresidencia de la República de Colombia.

Los hostigamientos (generales), es decir acciones de impacto rápido muy características de grupos pequeños y móviles desde el 2003 hasta el 2007, ponen a Norte de Santander y Cauca como los departamentos con mayor nivel de los mismos. Cabe anotar que estas acciones generalmente son exitosas por parte del grupo que las utiliza (gráfica 11). En el año 2007 se ratifica este tipo de operación en el departamento de Norte de Santander, y en relación a las medias nacionales y a la línea de tendencia, el departamento de Caldas se ubica en un rango superior que en años anteriores.

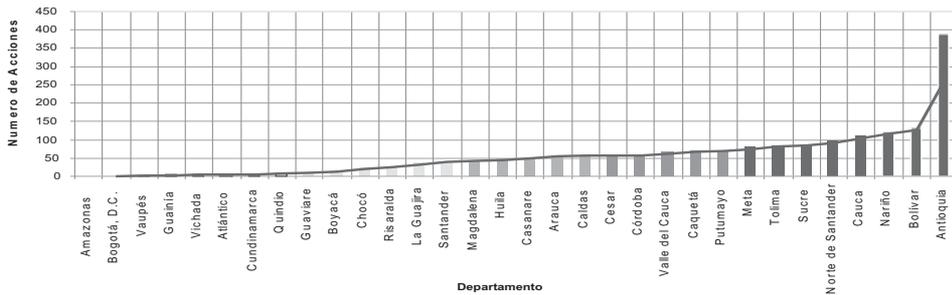
Gráfica 11. Hostigamientos por departamento 2003 - 2007



Fuente: Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH. Vicepresidencia de la República de Colombia.

En el caso de los combates, en su mayoría por iniciativa de la fuerza pública, desde el 2003 hasta el 2007 se centraron en mayor proporción en el departamento de Antioquia, aunque a nivel general se presentaron en casi todos los departamentos del país (gráfica 12).

Gráfica 12. Combates por Departamento 2003 - 2007



Fuente: Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH. Vicepresidencia de la República de Colombia.

En el nivel municipal, el comportamiento de las acciones bélicas tuvo a Guainía, Arauca y Casanare como los departamentos con mayor número de municipios afectados en proporción al número total.

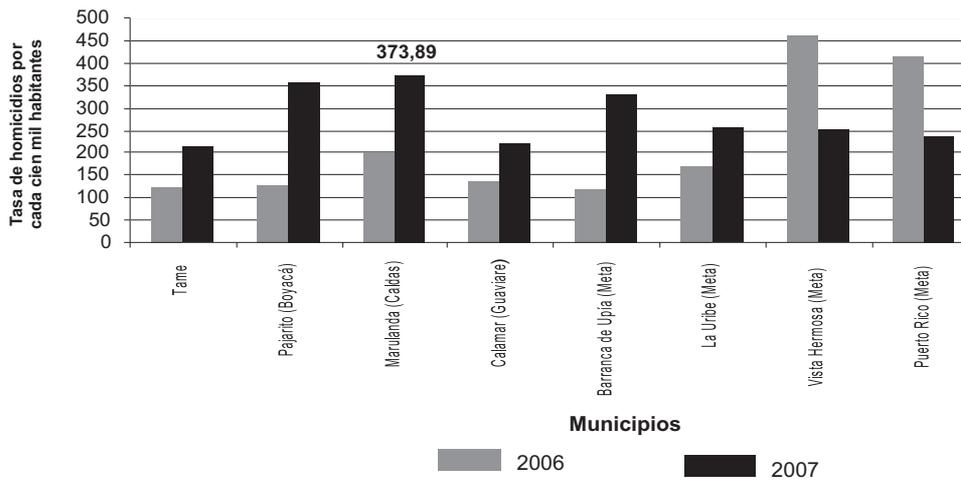
Un panorama diferente se obtiene de revisar la tasa de homicidios a nivel municipal, siendo el más afectado el municipio de Marulanda, en el departamento de Caldas, no sólo por registrar la mayor tasa nacional, sino por el aumento excesivo en la misma del año 2006 al 2007 (gráfica 13). De los municipios con mayor tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, el departamento más afectado fue el del Meta.

Entre las tendencias que cabe tener en cuenta, la primera es la creciente urbanización del conflicto armado, particularmente a partir de la desmovilización de las AUC, sea por rezagos armados de distintos frentes, o por nuevos rearmes, bandas emergentes ligadas al narcotráfico y, en menor medida, por una intención de milicias urbanas guerrilleras de copar bases sociales y territorios urbanos importantes, tales como cabeceras urbanas municipales.

La dimensión alcanzada por el conflicto a partir de los años ochenta desborda el poder explicativo de esta visión, mostrando mayor complejidad; los grupos alzados en armas desde este momento comienzan a dar cumplimiento a sus principales objetivos de carácter estratégico: acumular recursos, desdoblar frentes para ampliar su presencia territorial y aumentar su influencia en el nivel local. La insurgencia colombiana, que en las últimas dos décadas logró extender

su presencia a zonas de gran significado en el desarrollo de la confrontación, hacia finales de los años noventa comienza a enfrentar el riesgo muy serio de hacerse militarmente vulnerable debido a que, por una parte, los grupos paramilitares han entrado a disputarle el control de posiciones con elevado valor estratégico y a que, de otro lado, la ampliación de la capacidad operativa y de inteligencia adquirida por el Estado en la lucha contrainsurgente en los últimos años le representa un claro impedimento para pasar a otro estado de la guerra en el que buscaría ampliar su dominio territorial efectivo.

Gráfica 13. Municipios con mayores tasas de homicidios 2006 – 2007



Fuente: Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH. Vicepresidencia de la República de Colombia.

Respecto a la violencia ejercida por guerrillas (FARC y ELN), en la medida en que el mayor poderío militar de las organizaciones alzadas en armas continúa estando donde se implantaron los primeros núcleos, las zonas más afectadas por la elevada intensidad del conflicto en el presente son ante todo rurales y apartadas de las actividades económicas más dinámicas, localizadas en las zonas planas integradas a los principales centros de desarrollo nacional. En efecto, 57% de los municipios afectados por la elevada intensidad del conflicto armado, pertenecen a la estructura rural atrasada y de colonización; 18% son del tipo campesinado medio; 10% se caracterizan por el predominio de la agricultura comercial; y 15% pertenecen a la estructura urbana, en cuanto a presencia y acciones armadas de la guerrilla se refiere.

Una de las tendencias más importantes y a la vez más preocupantes es la fragmentación territorial del conflicto en pequeños ejércitos irregulares, aislados

de objetos políticos, pero que han venido suplantando paulatinamente funciones estatales, incluso llegando a ubicarse en esferas políticas importantes a nivel regional e incluso nacional.

Una tendencia relacionada con lo anterior, que es el punto de entrada a la posibilidad de una política pública nacional de paz, es la generación de para-estatalidades (es decir, las funciones estatales no están siendo ejercidas por las instituciones públicas), sino por actores privados (algunos relacionados directamente con el conflicto). En este caso, la salida es el fortalecimiento de los derechos políticos ciudadanos en zonas de conflicto, así como el blindaje del principio de la representación a la injerencia de los actores armados. La para-estatalidad, entendida como fenómeno regional, impide la construcción de proyectos nacionales de paz, así estos tengan como componente fundamental la región.

Otra tendencia, y tal vez la más importante, es la generación creciente de una sub-economía no ligada enteramente al narcotráfico, ni ligada enteramente a la guerra, sino híbrida en su totalidad. Esta sub-economía genera una cultura a favor de las opciones armadas como opciones rentables de optimización de conflictos económicos que en otro contexto pudieran haber sido definidos mediante resoluciones alternativas, o -lo que sería ideal- mediante la participación activa ciudadana, en relación a unas instituciones públicas fortalecidas.

Tanto el Estado como la sociedad civil deberían prender todas las alarmas sobre lo que está ocurriendo en el litoral pacífico. La debilidad de la institucionalidad local, la tierra entregada a las comunidades negras y la importancia de esta región como nuevo punto de salida de drogas ilícitas se han convertido en atractivos para todos los actores armados ilegales que se han lanzado a conquistar allí la hegemonía.

BIBLIOGRAFÍA

Bonilla, L. (2007), “Magdalena Medio: De las Luchas por la Tierra a la Consolidación de Autoritarismos Subnacionales”. En Romero, M. (edit.), *Parapolítica, La Ruta de la Expansión y los Acuerdos Políticos*. Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris - Intermedio Editores.

Bonilla, L. (2006), “Elecciones y cooptación de la institucionalidad en Colombia: El paramilitarismo en la Costa Atlántica”, en *Actualidad Colombiana*, [en línea], num. 441, disponible en: <http://www.voltairenet.org/article144061.html>, recuperado: agosto 2008.

Cubides, F. (1999), “Los Paramilitares y su Estrategias” en Llorente, M. y Deas, M. (comp.), *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*, Bogota, CEREC.

- Duncan, G. (2005), *Del Campo a la Ciudad en Colombia. La Infiltración Urbana de los señores de la guerra*, Bogotá, CEDE - Universidad de los Andes.
- Elias, N. (1994), “La civilización de los padres y otros ensayos”, en *Ensayo teórico sobre la relación entre establecidos y marginados*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Gibson, E. (2006), “Autoritarismo Subnacional: Estrategias Territoriales de Control Político en regímenes democráticos”. En *Desafíos*, núm. 14. p. 204-237
- González, F. (1994), “Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana”, en Silva, R. (edit.), *Territorios, Regiones, Sociedades*, Cali y Bogotá, UNIVALLE y CEREC, p. 13-33
- _____ (2002, mayo-agosto), “Colombia entre la guerra y la paz’ aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 2. p. 13-49
- González, F. y Bolívar, I. (s.f.), “Evolución territorial del conflicto armado y formación del Estado en Colombia” [en línea] disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/expnevolucionterritorial.pdf>, recuperado: agosto 2008.
- Guillén, F. (1979), *El Poder Político en Colombia*, Bogotá, Editorial Punta de Lanza.
- Martínez, G. (2004), *Mancuso, Su Vida*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Observatorio de la Dinámica del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco iris, Sistema de Información en Conflicto Armado
- O’Donell, G. (2002, julio-octubre), “Ilusiones sobre la consolidación”, en *Nueva Sociedad*, núm. 180 y181, p. 311-332.
- Panorama Actual del Meta*. Observatorio Presidencial Para los Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República, Bogotá, 2002.
- Pécaut, D. (1987), *Orden y Violencia. Colombia 1930-1954*, México, Siglo XXI.
- PNUD. (2003), *Conflicto, Callejón Con Salida*, Bogotá, Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Reyes, A. (1995), *La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia*, Bogotá, IEPRI.
- Rubio, M; Díaz, A. y Formisano, M. (2003, marzo), *Conflicto, Violencia y Actividad Criminal En Colombia: Un Análisis Espacial*, [en línea] disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede/publicaciones/documentos_cede/2003/conflicto_violencia_

y_actividad_criminal_en_colombia_un_analisis_espacial, recuperado: agosto 2008.

UNODC. (2004), *Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca*, Colombia, Informe de la Oficina de Crimen y Drogas de las Naciones Unidas. Colombia coca cultivation survey.

Valencia, L. (2004), “La Primera Reconciliación es Política”, en *Crisis humanitarias, post-conflicto y reconciliación*. Tomo III. Comité Español de ACNUR, Siglo XXI Editores.

_____. (2005, julio-noviembre), “El Narcotráfico: Un mal sin cura”. Material De Referencia Entregado a los Participantes del Diplomado “Periodismo Responsable en el Conflicto Armado”. Bogotá.

_____. (2007), “Los caminos de la alianza entre políticos y paramilitares”, en *Revista Arcanos* [en línea], núm. 13, disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos%2013_marzo_2007/arcanos_13.pdf, recuperada: agosto 2008.

SEGUNDA PARTE
TERRITORIO, CONFLICTO Y GESTIÓN PÚBLICA
EN MUNICIPIOS COLOMBIANOS

Fabio E. Velásquez C.
Esperanza González R.
Clara Rocío Rodríguez P.
Paulo Andrés Pérez A.
Milton López R.

CAPÍTULO 4

DESCENTRALIZACIÓN, ACTORES ARMADOS Y GESTIÓN PÚBLICA. CUESTIONES DE ENFOQUE

1. DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTO ARMADO

El análisis de la incidencia de actores armados ilegales en la gestión municipal y sus resultados remite en últimas al estudio de la relación entre descentralización y conflicto armado. Durante aproximadamente quince años, desde la segunda mitad de la década del ochenta del siglo pasado hasta comienzos de la actual, dicha relación no fue objeto de un análisis sistemático en Colombia, es decir, sustentado en bases conceptuales claras y en suficientes evidencias empíricas. Cada uno de los elementos fue estudiado por separado, bajo el supuesto de que tanto la descentralización como el conflicto armado, siendo ambos procesos eminentemente políticos que comprometen la estructura y la acción del Estado, obedecían a lógicas diferentes, sin vínculos entre sí.

En efecto, los estudiosos de la descentralización colocaron el énfasis analítico en por lo menos tres aspectos: el *político-institucional* (análisis del marco normativo y de su evolución, multiplicación de centros de poder, autonomía de los entes subnacionales, elección de autoridades municipales y departamentales, mecanismos de participación ciudadana, configuración y comportamiento de actores económicos, sociales y políticos en el territorio, relaciones intergubernamentales); el *administrativo y financiero* (análisis de las funciones de los entes territoriales y de la distribución de competencias y recursos entre el gobierno central y los municipios y departamentos; eficiencia y eficacia de la gestión; normas e instituciones para la prestación de servicios, gestión administrativa y financiera, desarrollo institucional); y, finalmente, la *valoración de los resultados* del proceso desde el punto de vista del impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en los campos de competencia de las entidades territoriales¹.

¹ El lector puede encontrar en la bibliografía al final del libro los trabajos más conocidos sobre el tema, elaborados por académicos, entidades públicas, agencias de cooperación y centros privados.

En esos trabajos el conflicto armado no fue considerado como una variable relevante para el estudio y la interpretación de la descentralización. Esta fue entendida como una reforma político-institucional del Estado que obedecía, según sus gestores, al propósito de modernizar el Estado y asegurar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, así como una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos municipales. Si acaso, el conflicto armado fue referenciado como un elemento antecedente y de contexto, pero no como una dinámica directamente relacionada con la re-configuración de la gestión pública territorial. El fortalecimiento de los municipios y departamentos, especialmente de los primeros, fue entendido entonces como una vía para modificar el ordenamiento estatal y distribuir el poder político y los recursos del tesoro público. Cuestiones como la autonomía de alcaldes y gobernadores, la distribución de competencias y recursos, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la participación ciudadana se convirtieron en objeto de importantes discusiones académicas y políticas, siempre centradas en la institucionalidad del proceso y en su impacto sobre las condiciones de vida de la población.

De manera análoga, los estudios sobre el conflicto armado se centraron hasta hace un poco menos de una década en el análisis de su origen y evolución, de las causas que lo produjeron, del contexto nacional e internacional que lo rodeó, de los actores involucrados, sus estrategias y recursos, de la alianza de los actores armados con el narcotráfico, de sus consecuencias económicas, sociales y políticas, y de los esfuerzos por darle una salida política a través del diálogo y la negociación². El conflicto fue visto como una confrontación entre el Estado y los grupos insurgentes, derivada de causas estructurales (las desigualdades sociales, la ausencia de una reforma agraria, la exclusión política, la guerra fría) e inspirada, en el caso de la guerrilla, en ideologías contrarias a la orientación de los grupos políticos dominantes en el país. Se trataba de una confrontación por el poder del Estado, entre actores que se pensaban a sí mismos y que eran vistos como actores nacionales, así los grupos insurgentes tuvieron asiento en territorios específicos. Posteriormente, la entrada de los paramilitares introdujo un factor de complejidad en las relaciones entre el Estado y la insurgencia armada, multiplicando los escenarios de la confrontación, involucrando nuevos actores, generando nuevas interacciones y alianzas, e incrementando las acciones bélicas. El territorio era mirado como una variable ligada a la estrategia y la táctica militar más que como un escenario socio-político de la contienda armada y de incidencia de los actores ilegales en la vida local. Parecía como si la descentralización y el conflicto armado

² La producción editorial sobre el conflicto armado en Colombia es inagotable. En la bibliografía al final del libro se incluye la referencia a los trabajos más conocidos en español, la mayoría de ellos publicados en Colombia.

no tuvieran que ver entre sí y que cada uno se desarrollara por cauces propios entre los cuales no era posible tender ningún puente³.

A finales de los noventa, los analistas comenzaron a reconocer la convergencia entre la descentralización y el conflicto. Algunos planteamientos sobre esa relación fueron hechos desde una lectura del cambiante contexto del primero de esos procesos. Otros, en cambio, se interesaron por el análisis de las transformaciones del conflicto, especialmente en lo relativo a la importancia creciente de las variables territoriales y del poder local y regional en su evolución. En su ensayo “Descentralizar para pacificar”, Jaime Castro afirma que la descentralización constituye una de las claves de la guerra o de la paz “porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local” (Castro, 1998. p. 13). Castro examina las cambiantes posturas de la guerrilla frente a la descentralización y, en particular, el boicot decretado por ella a las elecciones de octubre de 1997, que interpreta como una estrategia de la insurgencia para consolidarse territorialmente en algunas regiones eliminando de ellas la presencia del Estado, desarrollar la guerra de posiciones, en la que lo local tiene un valor estratégico, y evitar que el sistema político se consolidara por la base y ganara legitimidad.

La compilación hecha por Jean-Pierre Gontard y Darío I. Restrepo (2003) de las ponencias presentadas al IV Encuentro Colombia hacia la paz, realizado en Ginebra (Suiza) a comienzos de la actual década, muestra la trayectoria de la descentralización en el país no sólo desde la óptica institucional (competencias y recursos, relaciones inter-gubernamentales, ordenamiento territorial, etc.), sino también de la regionalización del conflicto y de las relaciones entre descentralización, conflicto y agendas de paz. Un tema parecido desarrolla Darío Restrepo en un artículo en el que la descentralización es vista no sólo como una ocasión para el despliegue del conflicto armado, sino como una herramienta que puede contribuir a la construcción de la paz en el país (Restrepo, 2004). En la misma línea se ubican algunos trabajos incluidos en el libro de la Red RINDE sobre los veinte años de la descentralización en Colombia, en los que el conflicto armado es visto como una dimensión imprescindible en la interpretación del nuevo rumbo

³ Este aparente divorcio entre la racionalidad y las dinámicas institucionales, de un lado, y la lógica del conflicto armado, de otro, fue descrito por Ricardo García en los siguientes términos: “Lo político se ha constituido en Colombia bajo la forma de dos universos separados: el de la representación y el del conflicto. El primero de ellos aparece como una construcción histórica, idealizada y normativizada. Es el universo de los partidos y las instituciones. Su lógica lo ha llevado a agotarse en el nudo que une a representantes y representados, pero sin posibilidad de una reproducción ampliada. El otro universo, el del conflicto, se reproduce, más bien, como la forma de una relación social (...) A punto siempre de convertirse en confrontación formalmente política, el conflicto se agota antes, en las puras estrategias de fuerza o apenas en los intereses particulares que se ocultan tras ellas (...) El conflicto ni se trasciende a sí mismo para dar lugar a un sistema político en términos de autoridad, ni se deja capturar por la lógica reguladora del sistema establecido (...) En Colombia, la política es una dimensión rota por dentro” (García, 1999. p. 100).

de la descentralización, al tiempo que postulan el rol que pueden jugar los actores y los escenarios locales y regionales en la pacificación del país (RINDE, 2007).

Otros estudios de finales de la década pasada y de comienzos de ésta se interesaron por la relación entre descentralización y conflicto armado, tomando como eje de referencia las transformaciones del conflicto en función de los cambios de estrategia de sus protagonistas. Algunos de ellos profundizaron en el tema de la territorialización del conflicto. Es el caso de la compilación hecha por Gustavo Montañez, fruto del Seminario Internacional “Dimensiones territoriales de la guerra y de la paz”. Varias de las contribuciones allí incluidas buscan avanzar en “la comprensión de los factores que subyacen a los procesos de territorialización y desterritorialización del conflicto, así como a la ponderación de sus efectos sobre el territorio y la población local, regional y nacional” (Montañez, 2004. p. 15).

El libro de Cubides, Olaya y Ortiz (1998) analiza con bases de datos muy precisas el vínculo entre territorio y hechos de violencia (homicidios, secuestros), precisando la relación entre paramilitares, guerrillas y violencia en el escenario territorial de departamentos y municipios. Por su parte, Fernán González intenta explicar las dinámicas territoriales del conflicto relacionando su evolución reciente con la lógica de sus actores a la luz de una mirada de larga y mediana duración. El texto pretende mostrar que el conflicto colombiano tiene una dimensión geográfica y territorial que configura la dinámica de la violencia derivada de la relación entre el poder local y regional y su forma de integración y articulación con el Estado (González, 2004).

La emergencia del paramilitarismo como nuevo componente del conflicto armado en Colombia, caracterizado precisamente por su fuerte arraigo territorial, se convirtió en objeto de interés de no pocos analistas. Mauricio Romero investiga el surgimiento, crecimiento y consolidación de los grupos de autodefensa y paramilitares en el contexto de los fallidos intentos gubernamentales por poner fin al conflicto armado entre el Estado y los grupos insurgentes (1982-1986 y 1998-2002), en un proceso de transición del sistema político colombiano hacia la construcción de un Estado democrático y descentralizado (Romero, 2003). Romero sugiere, en lo que respecta a la descentralización, que ésta, “impulsada para promover la democracia y la autonomía local, polarizó aún más el conflicto armado y expuso a los civiles activos en política local a las amenazas de guerrillas, paramilitares o fuerzas de seguridad” (Romero, 2003. p. 127).

Duncan (2006) mira el mismo fenómeno centrandó su atención en los paramilitares, las mafias y las autodefensas. El trabajo presenta una visión del surgimiento de los “señores de la guerra”, como él los llama, a partir de las disputas por el control del territorio y las poblaciones locales y regionales entre

organizaciones criminales vinculadas con el narcotráfico en simbiosis con redes y miembros del establecimiento político y social, miembros de la fuerza pública y agentes del gobierno central, todos ellos amenazados y enfrentados a muerte con los proyectos de dominación y expoliación de las organizaciones guerrilleras. Muestra, además, su protagonismo en la vida social y política local como vía para contener y desarticular a estas últimas.

Un tema que ha logrado la atención de varios estudiosos en esa misma línea de análisis es el de la incidencia de los actores armados ilegales en los procesos electorales, tanto en el nivel nacional como en el municipal y departamental. El ensayo de Sanguino y Bonilla (2006), por ejemplo, examina las dinámicas electorales y el papel de los actores armados en ellas, sea para incidir en los resultados de las votaciones a través de la postulación de candidatos propios o del aval dado a alguno de los contendientes, sea para evitar el desarrollo normal de las elecciones mediante actos de sabotaje durante la campaña y en el día de las elecciones.

El trabajo de la Fundación Nuevo Arco Iris es el que ha tenido más resonancia en el mundo académico y en la opinión pública (Romero, 2007). El libro describe las alianzas de los paramilitares y algunos dirigentes políticos del orden nacional y local para controlar algunos gobiernos departamentales y municipales y ganar presencia en el Congreso de la República. Incluye, además, un conjunto de análisis de corte regional, en los que se describe la emergencia del paramilitarismo, así como las estrategias y los mecanismos empleados para adelantar su lucha contra-insurgente y copar progresivamente los espacios de poder local.

La mayor parte de estos estudios, además de mostrar cifras concretas sobre el avance territorial de la guerrilla y, posteriormente, de los paramilitares en la geografía del país, proponen algunas hipótesis acerca del interés que llevó a esos grupos a expandirse territorialmente, en las que destacan factores de orden militar (guerra de posiciones), económico (captura de rentas municipales), político (fortalecimiento en las regiones para la negociación de la paz) e ideológicos (resistencia subnacional a los cambios democratizadores en el nivel nacional). Algunos de ellos examinan las estrategias adoptadas por los grupos armados ilegales para influir directa o indirectamente en los procesos electorales. Otros señalan la importancia del poder local para los actores armados, como el trabajo de Alfredo Rangel, quien plantea que dicho poder se convirtió desde mediados de la década del ochenta en un referente importante de la lucha guerrillera. Según Rangel, “en lo político, la estrategia de la guerrilla se ha centrado en copar el poder local. De esta forma, concentrándose en el dominio de los pequeños poderes municipales, las guerrillas han resuelto la gran contradicción en que se debaten actualmente y que consiste en poseer una gran solidez económica y una indiscutible y creciente

capacidad militar, pero, al mismo tiempo, una inmensa debilidad en su capacidad de convocatoria política nacional. Esto le ha resultado muy positivo y ha suplido con creces la carencia de un proyecto político creíble y atractivo para las grandes masas urbanas” (1988. p. 34).

El Informe Nacional de Desarrollo Humano, del PNUD (2003) dedica un capítulo al estudio del impacto del conflicto armado sobre la gobernabilidad local. El IEPRI, por su parte, ha orientado parte de sus esfuerzos a construir interpretaciones sobre las nuevas tendencias del conflicto armado en Colombia, en las que la reflexión sobre las dimensiones territoriales de la guerra y sobre el por qué del interés de los grupos armados en la gestión municipal ocupa un lugar de primer orden. El trabajo de Fabio Sánchez y Mario Chacón (2006), incluido en el libro *Nuestra guerra sin nombre*, busca “determinar las variables que explican la actividad armada de los grupos irregulares desde mediados de los años setenta y establecer las posibles causas de expansión hasta el año 2002, teniendo en cuenta particularmente el papel de la descentralización”. Sostienen los autores que “la descentralización trasladó el conflicto a una disputa por el poder local, lo que se manifiesta en el uso de la violencia ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos y electorales de conveniencia para los grupos irregulares o para consolidar su dominio territorial desde lo local” (p. 349). De esa manera, la descentralización creó incentivos a los grupos irregulares para el dominio de lo local a través del uso de la violencia, lo cual se vio facilitado por la debilidad del Estado, especialmente en cuanto al monopolio de la fuerza y la administración de justicia. Esto se expresa en una alta correlación entre intensificación de la acción armada y la mayor independencia política y fortaleza fiscal de los gobiernos locales.

La investigación de González, Bolívar y Vásquez (2003) mira la relación entre actores armados ilegales y poder local en una óptica diferente. Para ellos, la guerrilla y los paramilitares disputan el poder local y las elecciones como un medio para ejercer control político y obtener el apoyo popular. El clientelismo armado se erige en esas circunstancias como instrumento por excelencia para el logro de tales fines. Esa relación con la política local no puede, sin embargo, ser entendida en una perspectiva exclusivamente instrumental, sino como parte de los procesos de construcción del Estado en una mirada de mediano y largo plazo. En efecto, uno de los rasgos más notorios del conflicto es su diversidad regional. Las dinámicas de la violencia en una región no necesariamente son las mismas que en otras. Todas son escenarios de guerra, en los que se disputa por medio de las armas el control del Estado y se busca implantar un orden alternativo de hecho. Pero la manera como ello ocurre depende de los actores involucrados, de los niveles de cohesión social y de su articulación con el Estado (p. 194 y ss.).

En las zonas de colonización periférica donde actúa la guerrilla, su objetivo es proporcionar un cierto orden interno y “construir consensos y algunas formas embrionarias de representación” (González, Bolívar y Vásquez, 2003. p. 200), es decir, configurar un cierto embrión estatal, tomando como referente el sistema de patronazgo y de clientela que surge de los poderes locales tradicionalmente ligados a los partidos políticos. En esas circunstancias, la guerrilla se convierte en un vehículo para la integración a la nación. Ello explica su papel de intermediación con los gobiernos locales en la mira de orientar proyectos de desarrollo local, las inversiones públicas y, en general, las decisiones de los concejales municipales y la gestión de los alcaldes:

Los grupos guerrilleros ejercen cierta vigilancia sobre la administración pública de los municipios: juzgan y castigan a los que consideran corruptos. Y, en ese mismo estilo, imponen acuerdos a las empresas legales e ilegales que operan en el territorio (...) Su estilo de patronazgo también logra incidir en las instancias gubernamentales para el otorgamiento de viviendas, la legalización de barrios de invasión, la comercialización de productos agrícolas (González, Bolívar y Vásquez, 2003. p. 203).

La cooperación⁴ de la población con la guerrilla se explicaría, por tanto, no por la coerción del grupo armado sobre ella o por una toma de conciencia revolucionaria, sino por el establecimiento de un “modelo asimétrico de intercambio” en el que obtienen mutuo beneficio.

En aquellas zonas en las que, a diferencia de las de colonización periférica, ya existe una estructura “gamonalista” consolidada, la guerrilla se convierte en amenaza para la red de dominación existente, lo que lleva a las élites locales a conformar grupos paramilitares que disputan a la guerrilla el control territorial, el monopolio de los recursos económicos y las redes de sociabilidad que han logrado perfilar y que hasta ese momento representan para ellos una base de legitimidad social. Según González, Bolívar y Vásquez, la función de los grupos paramilitares es restablecer la dominación de los viejos gamonales y proteger a estos últimos de la acción insurgente, así como de algunas iniciativas del gobierno central que también pueden interpretarse como amenazas a su dominio regional y local. En ese choque de órdenes alternativos, la población queda indefensa en medio de dos fuegos y librada a sus propias fuerzas en un contexto de alta incertidumbre (2003. p. 210). Además, la guerra se vuelve contra la sociedad (Pécaut, 2001), pues las poblaciones terminan catalogadas como amigas de uno u otro bando y, por tanto, convertidas en objetivo militar del bando opuesto. El terror se convierte en mecanismo dominante que produce desarraigo, desplazamiento y pérdida de referentes colectivos para los individuos.

⁴ Utilizamos el término “cooperación” en el sentido propuesto por Ana María Arjona (2008).

Como puede verse, los trabajos hasta aquí mencionados proponen algunas hipótesis sobre el interés de los actores armados ilegales en el poder local, incluido el manejo de las alcaldías municipales, y las relaciones establecidas con la sociedad local. Sin embargo, no incorporan el análisis de los resultados de esa “captura” de los gobiernos locales desde el punto de vista del ejercicio de la gestión pública en los campos de competencia municipal y de su efecto sobre las condiciones de vida de la población. En otras palabras, analizan la relación de los actores armados con el poder municipal, pero no su incidencia en la gestión municipal y en sus resultados. Ese es precisamente el foco principal de este estudio, para lo cual es preciso desarrollar nuevos conceptos que orienten la indagación propuesta.

2. CONFLICTO ARMADO Y GESTIÓN MUNICIPAL

2.1. La gestión municipal

La gestión pública municipal es entendida como la organización y el manejo por parte de las autoridades municipales⁵, en un contexto institucional dado, de los recursos (humanos, jurídicos, tecnológicos y financieros) a su disposición, para proporcionar a los distintos sectores de la población, en los campos de su competencia⁶, los satisfactores de sus necesidades individuales y colectivas. Para tal efecto, ponen en marcha programas de desarrollo y buscan alcanzar objetivos de bienestar colectivo consignados en los programas de gobierno, en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

La gestión municipal incluye dos tipos de acciones: de un lado, aquellas orientadas a fortalecer la propia capacidad de las entidades municipales y de sus funcionarios para planificar, diseñar políticas públicas, programar la inversión pública y las acciones para su ejecución, gestionar los recursos financieros y ejecutar los programas y proyectos incluidos en los planes. Se las puede denominar gestión institucional:

Para que la disposición de los recursos sea óptima y cumpla su cometido es necesario que la municipalidad adquiera e institucionalice conocimientos, habilidades y destrezas que permitan una gerencia eficiente. En otras palabras, se requiere la cualificación en el conocimiento y manejo de herramientas gerenciales modernas que permitan a las entidades territoriales analizar y cuestionar sus propósitos finales, es decir, establecer su misión y visión institucional en una perspectiva

⁵ Los servicios públicos pueden ser prestados por agentes privados, pero siempre en el marco de una regulación establecida por las autoridades públicas.

⁶ La ley 715 de 2001 asigna a los municipios competencias en los campos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como en servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano, restaurantes escolares y empleo.

estratégica y de futuro, fijar objetivos organizacionales en función de esos propósitos, los recursos, las oportunidades, los valores y las amenazas del entorno.

La asunción de competencias y recursos exige a los municipios apropiarse de la nueva normatividad que los regula, aprehender y adoptar métodos y tecnologías modernas y adecuadas para la gestión, institucionalizar una cultura de la planificación, aplicar criterios de transparencia, ser eficiente en el uso de los recursos, eficaz en la prestación de los servicios públicos y efectivo en cuanto al impacto social y económico de su acción (Velásquez y Rodríguez, 1999. p. 64-65).

De otro lado, acciones destinadas a garantizar las condiciones adecuadas (económicas, institucionales, políticas) y a operar los recursos necesarios para prestar los servicios a su cargo y, de ese modo, asegurar a la población el pleno ejercicio de sus derechos en el territorio. Estas acciones forman parte de lo que se denomina la gestión del desarrollo humano⁷.

La gestión pública puede ser vista como una cadena continua y compleja de decisiones. Algunas de ellas son de carácter eminentemente técnico, es decir, se refieren a los instrumentos y procedimientos más adecuados para el logro de ciertos resultados, por ejemplo, la construcción de una obra o la ejecución de un proyecto social. Estas decisiones atienden fundamentalmente a un saber técnico y científico y se acogen a criterios de racionalidad instrumental (adecuación de medios a fines). Los criterios dominantes son la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en el logro de metas.

Otras decisiones trascienden esta racionalidad instrumental y se toman en función del juego de intereses sociales y políticos y de las estrategias de los distintos actores involucrados en la gestión. En este caso, las decisiones pueden estar regidas por una racionalidad social (satisfacción de necesidades), económica (acumulación de capital, incremento del consumo), política (acumulación de poder y de legitimidad) o burocrática (parámetros organizacionales, jerarquías y reglas de juego), o por una combinación de algunas de ellas. En todos los casos operan procesos de negociación y de ejercicio del poder entre actores en torno al uso y destinación de los recursos.

El análisis de la gestión pública exige mirar de manera articulada ambos tipos de decisiones y la forma como se conjugan para obtener los resultados previstos. Desde ese punto de vista, la gestión pública es el fruto del cruce de

⁷ Según Herzer, Pirez y Rodríguez (1994), la gestión pública moderna debe perseguir resultados en varios frentes: gobernabilidad (capacidad de los aparatos públicos de responder a las demandas de la sociedad garantizando un consenso en torno a la legitimidad del sistema de decisiones), productividad (provisión de los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población optimizando los recursos disponibles, tanto en el plano de la producción como del consumo), desarrollo local con equidad, sustentabilidad del desarrollo y democracia (entendida como la articulación de legitimidad, universalidad de las decisiones, transparencia y apertura a la participación ciudadana en las decisiones públicas).

discursos y racionalidades diferentes (técnicas, económicas, sociales, políticas, burocráticas), que operan en tiempos diversos (cortos, medianos y largos plazos), y según objetivos relacionados con la estrategia de visibilidad, acción e incidencia de los diferentes actores en el territorio.

2.2. Los modos de gestión

La articulación de las dimensiones técnicas y políticas de la gestión municipal adoptan diversas formas y dan lugar a distintos modos de gestión. Estos son el resultado del cruce de racionalidades de los actores involucrados en el proceso de gestión y reflejan el dominio de intereses específicos en la producción de bienes y servicios públicos. Los modos de gestión expresan la manera como se relacionan los distintos actores (locales y extra-locales) en la toma de decisiones, las reglas de juego que rigen su interacción en escenarios específicos y las estrategias que despliegan en función de sus respectivos intereses y racionalidades.

Para efectos de su caracterización, los modos de gestión pueden ser examinados a partir de cuatro variables: el control técnico del proceso, la focalización, la capacidad de innovación y la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos. El primero de ellos hace referencia a la unidad y coherencia entre las distintas fases de la gestión (definición de políticas, programas y proyectos, financiamiento de la inversión, ejecución, operación, seguimiento y evaluación) y al tipo de racionalidad dominante en ellas. La gestión pública es vista en esta perspectiva como escenario de interrelación de actores, lo que implica confrontación de intereses, empleo de los recursos de los cuales disponen, configuración de alianzas y construcción de acuerdos en torno a las decisiones públicas, todo ello en el marco de reglas de juego dadas (normas, instituciones, tradiciones culturales, etc.).

La focalización de las decisiones públicas alude, de un lado, al grado en que la gestión consigue satisfacer las demandas de la población y, de otro, a la pertinencia de las decisiones en materia de ampliación y mejoramiento de los servicios. Los aspectos de eficiencia, eficacia y efectividad juegan aquí un rol preponderante, pues a través de ellas es posible valorar qué tanto las autoridades locales y sus equipos administrativos operan en el campo de sus competencias y logran atender los segmentos poblacionales que más requieren de la acción del Estado.

La tercera variable se refiere a la capacidad de innovación de los agentes responsables de la gestión municipal. Indica el esfuerzo de renovación y cambio que le imprimen al proceso de gestión las autoridades locales en la mira de mejorar el proceso y sus resultados, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Esa innovación se refiere a las dimensiones técnico-administrativas

(planeación, gestión financiera, manejo del personal, incorporación de tecnologías, gestión de proyectos, etc.) y a las socio-políticas (nuevas formas de relación política en el seno de la administración municipal, apertura a la participación ciudadana, incorporación de nuevos modelos para la construcción de acuerdos políticos y para el manejo de conflictos, etc.).

Finalmente, mediante el análisis de las relaciones entre las autoridades públicas y la población es posible considerar las distintas vías de contacto, de diálogo y de participación, tanto en términos operativos (prestación de los servicios, atención al ciudadano) como políticos (participación en la toma de decisiones, control social de la gestión pública).

Los modos de gestión pueden ser clasificados en tres categorías⁸: el modo tecnocrático, el de control político y el participativo (Velásquez, 1994). El modo tecnocrático (MT) se caracteriza por el predominio de una racionalidad técnica durante el ciclo de la gestión pública. Por tal debe entenderse una lógica de organización del proceso que gira en torno a las ideas de eficiencia en el uso de recursos, eficacia y productividad en la prestación de los servicios, pragmatismo en las decisiones, modernización y uso de recursos tecnológicos. Los actores técnicos (tomadores de decisión y operadores) juegan, por tanto, un papel dominante y emplean como instrumentos más frecuentes los estudios de diagnóstico y los planes a mediano y largo plazo. Los actores políticos y su lógica de acumulación se mantienen subordinados a los imperativos de la racionalidad técnica. El control del proceso está, por tanto, en manos de “especialistas” en el manejo de las diferentes competencias a cargo de la administración municipal. Es un control global, es decir, sobre todo el proceso, que da coherencia a los distintos momentos del ciclo y permite la aplicación de sistemas de seguimiento y evaluación basados en indicadores cuantitativos y cualitativos. Como resultado, este modo tiende a producir altas coberturas en la prestación de los servicios, una adecuada identificación de las poblaciones-objetivo y decisiones acertadas en materia de expansión y mejoramiento de los servicios públicos. El MT es, además, abierto a la incorporación de innovaciones, tanto en el plano técnico, económico y administrativo, como en el nivel de las relaciones socio-políticas, en particular cuando se trata de mejorar coberturas o de buscar el abaratamiento de costos mediante la participación ciudadana.

Un rasgo central de este modo de gestión es la baja presencia de la sociedad en las decisiones públicas. Pueden existir mecanismos y espacios institucionales de participación ciudadana, pero ello no significa que la población tenga inciden-

⁸ Esta es una de varias formas de clasificación de los modos de gestión, que se considera útil para efectos de este estudio. Puede haber otras igualmente válidas. Aquí se asume una clasificación que ha sido probada en otros estudios.

cia en las decisiones. En la medida en que estas últimas se atienen a criterios principalmente técnicos, el sistema de decisión tiende a cerrarse y a dejar por fuera al ciudadano del común, considerado como “inexperto” para el manejo de tecnologías asociadas a la gestión de los asuntos públicos. Cuando esa participación logra tener alguna visibilidad en el escenario público, tiende a ser controlada “desde arriba” e instrumentalizada al servicio de la racionalidad técnica.

Dentro de esta modalidad de gestión caben dos sub-categorías que obedecen a la misma lógica tecnocrática, pero que asumen rasgos relativamente particulares. La primera de ellas es la modalidad técnico-empresarial (MTE). Como lo señala el término, su rasgo principal es el empleo de una línea de gestión que busca trasladar al sector público los principios de la administración de la empresa privada. En ese modo se habla de la “gerencia pública” como el estilo ideal de administración y suele hacerse uso de la planeación estratégica y de otras metodologías “importadas” desde el mundo empresarial con el fin de refinar los procedimientos técnicos y sustentar las decisiones de alcance político.

La segunda sub-categoría es la modalidad tecno-burocrática (MTB). Tiene como particularidad la introducción de un sesgo en algunos momentos del ciclo de la gestión, en el sentido de que los objetivos de eficiencia y productividad económica en la prestación de los servicios son complementados por una política de gasto público que acude a criterios de manejo burocrático que obligan el paso por el tamiz de la organización administrativa del Estado: aunque la racionalidad técnica sigue siendo dominante, la burocracia estatal (mandos medios, asesores, etc.) tiene una notoria injerencia en la definición de políticas y, especialmente, en la operación de programas y proyectos, particularmente en lo que respecta a la disposición y manejo de los recursos públicos (económicos, humanos, tecnológicos, etc.).

La segunda categoría de modo de gestión se denomina “de control político” (MCP). Este se rige por una racionalidad orientada hacia la búsqueda de acumulación política por parte de las autoridades locales, los tomadores de decisión o los intermediarios partidistas. No riñe este modo con principios tecnocráticos de organización de la gestión, pero busca subordinarlos de manera que no interfieran en el cálculo político que generalmente está presente en la toma de decisiones. Estas últimas deben reportar un rendimiento político, independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso no eficiente de los recursos.

Los agentes políticos juegan un papel central en la toma de decisiones como orientadores de la gestión en todas las fases del ciclo. Son ellos, especialmente el ejecutivo, quienes ejercen el control global sobre el proceso. Los técnicos y

la burocracia, si bien son tenidos en cuenta como fuentes de información y de análisis, no pesan demasiado en el momento de definir acciones públicas. Más aún, en algunos casos se hace uso de criterios políticos para tomar decisiones que son eminentemente técnicas, lo que introduce un sesgo que puede tener efectos negativos sobre la prestación de los servicios, por ejemplo, en términos de su calidad y su cobertura. De otra parte, la incorporación de población a los servicios depende del funcionamiento de redes de clientela política y de concepciones asistencialistas de la política social.

El MCP tiende a ser fuertemente rutinario. Los responsables de la gestión cumplen las tareas mínimas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, sin que necesariamente se busquen nuevas vías de mejoramiento de la gestión y de sus resultados, salvo que tales innovaciones contribuyan a alcanzar las metas de acumulación política. El modelo, además, tiende a ser cerrado desde el punto de vista de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Los puntos de contacto operan más a través de redes clientelistas o de movilizaciones de carácter reivindicativo de la población, por lo que la participación ciudadana tiene un bajo perfil en el proceso de gestión o solamente tiene cabida cuando puede ser controlada “desde arriba” por las autoridades públicas y no sobrepasa límites establecidos por estas últimas

Finalmente, el modo participativo se caracteriza por el predominio de una racionalidad de tipo social, en la que la voz y la voluntad ciudadana tienen un peso significativo en la toma de decisiones. Así, la gestión se atiene a una especie de mandato ciudadano permanente, persigue en lo esencial el mejoramiento de la calidad de vida de la población y busca asegurar la incorporación de esta última en la toma de decisiones. Desde el punto de vista de la gestión, interesan más los resultados que el proceso, lo que implica un cierto sacrificio de la eficiencia en aras de una mayor eficacia y de un mayor impacto sobre las condiciones de vida en el territorio. En contrapartida, se asigna un peso importante a la búsqueda de innovaciones, especialmente en lo que respecta a la participación ciudadana y a las formas de movilización de la ciudadanía en torno a los asuntos públicos (planeación participativa, presupuestos participativos, apertura al diálogo con la ciudadanía, etc.). La participación se erige como un ingrediente necesario en la toma de decisiones y, en ciertos casos, como el criterio más importante para definir el tipo de intervención que deben realizar las diferentes entidades municipales.

2.3. Gestión municipal y estrategias de los actores armados

El estudio de la gestión municipal y de su relación con los actores armados implica, por supuesto, el examen de algunas particularidades. Como se ha dicho, los actores armados deciden acudir a las armas como único –o, al menos, como

principal— recurso válido para la consecución de sus objetivos políticos y/o económicos, a sabiendas de las consecuencias de dicha decisión. El uso de las armas introduce un sesgo muy importante en su interacción con otros actores no armados, pues implica una asimetría muy fuerte en la que los primeros, haciendo uso real o latente de dicho recurso, tienen una amplia capacidad de imponer sus decisiones sobre los segundos. Cuando la interacción se refiere a otros actores armados, unos y otros convierten el territorio en un objeto de disputa, en el que la capacidad militar y el apoyo de la población constituyen variables determinantes para ejercer control sobre las decisiones públicas.

Las estrategias desplegadas por los actores armados ilegales operan, por supuesto, en circunstancias específicas que definen el alcance de su decisión y moldean su acción en el territorio⁹. Los actores no son totalmente autónomos en el diseño de tales estrategias. Ellos deben tomar en consideración las características cambiantes del entorno y el comportamiento de los demás actores. Por eso, como lo señalan González, Bolívar y Vásquez, es preciso tener una mirada compleja de la violencia que combine el estudio de las lógicas y las motivaciones de los actores armados con el de las situaciones en las cuales se enmarca su acción (2003. p. 10). Es necesario combinar los enfoques estructurales de larga duración (factores objetivos) con las miradas centradas en la elección racional y voluntaria de los actores armados (factores subjetivos).

En tal sentido, es bastante sugestiva su propuesta de mirar el conflicto armado desde la óptica de la acción colectiva. Según ellos, el conflicto armado puede ser visto como una acción colectiva violenta, entendida como elección de los actores armados, que involucra el uso de las armas como forma de interacción con los demás actores del entorno¹⁰. La acción colectiva violenta —afirman— es un componente central del repertorio de acciones que poseen los actores sociales en sociedades en transición. Apoyándose en la tipología de Reinares, califican la acción de la guerrilla como una acción colectiva insurgente, que pretende convertirse en contrapoder, mientras que la de los paramilitares es entendida

⁹ El conflicto armado y la violencia “son el resultado de la acción racional de actores armados y no armados que han aprendido a sobrevivir en condiciones de extrema incertidumbre, escasa solidaridad y falta de reglas transparentes para conducir las relaciones entre los individuos y entre éstos y los distintos grupos sociales” (Salazar y Castillo, 2001. p. 11).

¹⁰ Tilly (2007) propone la categoría de violencia colectiva para definir un tipo de “interacción social episódica que: inflige daños físicos inmediatos a personas y/u objetos (‘daños’ incluye la retención por la fuerza de personas u objetos pasando por encima de cualquier restricción o resistencia); implica por lo menos a dos autores de los daños, y es consecuencia, al menos en parte, de la coordinación entre las personas que realizan actos que provocan los daños” (4). Para Tilly, “la violencia colectiva ocupa un lugar arriesgado pero coherente en la política contenciosa. Surge de los altibajos de la reivindicación colectiva y la lucha por el poder. Está incesantemente entrelazada con la política no violenta, varía sistemáticamente según el tipo de régimen y cambia como consecuencia esencialmente de las mismas causas que operan en las zonas no violentas de la vida política colectiva” (p. 240).

como acción colectiva vigilante que busca restituir el orden puesto en tela de juicio por la insurgencia guerrillera.

La expansión de los actores armados, relacionada directamente con la evolución del problema agrario en Colombia, ha generado una “comunidad política de lucha armada” que asume imaginarios que justifican la violencia como medio supuestamente legítimo para acceder al poder. Así, guerrillas y paramilitares se erigen “como dos casos de acción colectiva violenta orientadas (sic) políticamente, que se insertan en estructuras espaciales que generan condiciones de violencia” (González, Bolívar y Vásquez, 2003. p. 44).

El análisis de la incidencia de los actores armados en la gestión municipal intenta precisar las estrategias y los mecanismos empleados por ellos para acceder al poder municipal e influir en las decisiones públicas que, como se dijo, tienen que ver con el proceso y los resultados de la gestión o, si se quiere, con la gestión institucional y la gestión del desarrollo humano en el nivel micro-local. El diseño de tales estrategias y el empleo de dichos mecanismos no se desenvuelven sin embargo en abstracto, sino en contextos micro, meso y macro-regionales específicos, en los cuales interactúan actores armados y no armados, así como reglas de juego e instituciones específicas que cambian con el tiempo. En otras palabras, en el nivel micro-local se expresan dinámicamente dimensiones de la vida nacional, regional y local que forman parte de la definición de las estrategias de los actores, incluidos los actores armados ilegales, que pretenden incidir en la gestión municipal. En tal sentido, interesa a este estudio examinar el tipo de actores armados presentes en el territorio¹¹; las razones de su presencia en él; el interés que tienen sobre el manejo de los asuntos públicos locales, sus formas de relación con actores no armados y con la población en general, sus líderes y sus representantes políticos; las formas de inserción en la vida política y las consecuencias que dicha incidencia tiene sobre las condiciones de vida de la población.

3. ACTORES ARMADOS ILEGALES Y CAPTURA DEL ESTADO

El interés de los actores armados ilegales en la gestión municipal y las diversas modalidades a través de las cuales acceden a las decisiones públicas tienen que ver con la realización de los objetivos estratégicos que persigue cada

¹¹ Aunque paramilitares y guerrillas copan la mayor parte del escenario de la confrontación armada en el país, será necesario examinar la presencia de otros actores que, con objetivos convergentes o divergentes con respecto a los de la guerrilla y los paramilitares, también hacen uso de las armas como forma de inserción en la vida local y de incidencia en las decisiones públicas. Se trata de mafias organizadas, narcotraficantes y otros grupos ilegales que buscan influir en las decisiones públicas como parte de la prosecución de sus objetivos.

uno de ellos, diferentes entre un actor armado y otro, y cambiantes en el tiempo y en el espacio.

La guerrilla y los paramilitares han optado por conductas diferentes en algunos casos, parecidas en otros¹², en relación con los gobiernos municipales. La guerrilla en su momento fundacional no otorgó un lugar importante a los gobiernos locales dentro de su estrategia. Más bien, buscó “la autoprotección de sus efectivos, la movilidad en el territorio y la consecución de abastecimientos y de recursos económicos” (González, Bolívar y Vásquez, 2003. p. 199) y llevó a cabo algunas acciones de hostigamiento como estrategia para obstaculizar el funcionamiento del Estado. Las FARC, luego de un proceso de expansión y de fortalecimiento militar a finales de la década del setenta y comienzos de los ochenta, crearon la Unión Patriótica con la intención de acceder a los cargos públicos municipales por la vía electoral. Sin embargo, el exterminio del que fue objeto ese movimiento llevó a esa guerrilla a cambiar su estrategia y a incrementar, especialmente en la década del noventa, las acciones bélicas. En ese momento, decidieron presionar desde afuera a los gobiernos municipales a través de la amenaza, el secuestro, la negociación secreta y la imposición de la fuerza como instrumentos principales para forzar decisiones que beneficiaran a los territorios bajo su control, o para reducir el nivel de gobernabilidad de las autoridades públicas sobre el territorio de su jurisdicción. Esa misma fue la conducta de otras organizaciones guerrilleras en el país.

La presión sobre las elecciones fue recurrente obligando a candidatos a renunciar a su aspiración, impidiendo la inscripción de listas y/o intimidando a los electores para que se abstuvieran de votar. En determinadas circunstancias la guerrilla realizó tomas de poblaciones, asedió a las autoridades públicas e, incluso, obligó a algunas de ellas a renunciar a su cargo y abandonar el municipio¹³. En otros casos, asesinaron a alcaldes, concejales, a líderes sociales y políticos y establecieron un régimen político y moral en el territorio con el fin de ejercer un control más directo sobre la población y, en algunos casos, convertirse en intermediario entre

¹² González, Bolívar y Vásquez (2003) desarrollan la hipótesis de la mimesis en las conductas de guerrilleros y paramilitares, señalando cómo, persiguiendo fines opuestos, emplean medios cada vez más similares (masacres, muerte selectiva, depredación económica, etc.), como fruto de su mutua interacción.

¹³ El Informe de desarrollo Humano sobre Colombia 2003, presenta una información sobre las acciones de los grupos armados entre 1985 y 2002, extraída del Observatorio de Derechos Humanos, hoy adscrito al programa presidencial de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. El registro incluye combates, emboscadas, ataques a poblaciones y a instalaciones militares, atentados contra la infraestructura y actos de piratería terrestre. Las cifras correspondientes a esos 18 años son impresionantes: 8.863 acciones realizadas por las FARC, las cuales afectaron en promedio a 25 departamentos y a 210 municipios por año. En cuanto al ELN, realizaron en el mismo período 6.452 acciones que afectaron en promedio por año a 18 departamentos y 130 municipios (PNUD, 2003. p. 53).

esta última y las autoridades municipales a través de presiones orientadas a llegar a acuerdos en torno a la contratación y/o al destino de la inversión pública.

Si bien la presión armada externa ha sido la modalidad más frecuente de relación de la guerrilla con los gobiernos municipales, no ha sido la única. En ocasiones, especialmente en zonas donde los grupos guerrilleros han tenido una presencia de larga data, la guerrilla desarrolló una labor de cooptación de las autoridades municipales (alcaldes y algunos concejales) con el fin de tener un control político directo sobre las decisiones públicas y sobre el conjunto de la población. Incluso, en algunos casos, a través de dicha influencia la guerrilla se apropió de rentas públicas para complementar otras fuentes de financiación del movimiento. Aquí no se trataba de intimidar, por la vía de la presión armada, a las autoridades locales para que tomaran decisiones que favorecieran a ciertos núcleos de la población, sino de ejercer un control directo sobre algunas autoridades públicas para obtener protección y ganar el apoyo ciudadano para su lucha armada.

No sobra señalar que la presencia territorial, las estrategias y las formas de actuar de la guerrilla son diversas, según se trate de las FARC, del ELN o de otros grupos guerrilleros, y de acuerdo con variables de tipo histórico, militar y cultural. Además, han venido cambiando en el tiempo como consecuencia de la acción del Estado y/o de la presencia en algunas regiones de los grupos paramilitares, factores que han obligado a los grupos insurgentes a abandonar recientemente algunas zonas, reducir el número de acciones y debilitar su grado de influencia directa o indirecta en la gestión pública.

Son varias las hipótesis que intentan explicar el interés de la guerrilla en la gestión local: para unos, los recursos y el poder que la descentralización proporcionó a los municipios empezaron a interesar a la guerrilla, especialmente desde el punto de vista de la captura de rentas, por lo cual aumentó su incidencia en los territorios, contribuyendo con ello al escalamiento del conflicto¹⁴. Otra hipótesis señala que el interés por el poder territorial no ha estado ligado tanto al fortalecimiento político y fiscal de los entes territoriales, sino a la necesidad que tienen los grupos guerrilleros de ganar control territorial y apoyo social para presionar política y militarmente al gobierno nacional y eventualmente negociar en mejores condiciones con él. Finalmente, una tercera hipótesis aduce que, ante la imposibilidad de derrotar a las autoridades del Estado central, “los insurgen-

¹⁴ Esta es la tesis de Fabio Sánchez y Mario Chacón (2006). De igual forma, Darío Restrepo (2002) señala cómo “el proceso de descentralización -al transferir recursos y funciones y legitimar el poder electoral de los mandatarios- convierte la conquista del poder local en un asunto importante y estratégico para el movimiento guerrillero. Mediante la conquista de los poderes locales, usufructúa las funciones y los recursos descentralizados y se legitima a través del manejo, presión y apropiación de tales recursos y funciones” (p. 531).

tes optaron por ir creando otro Estado, el ‘Estado embrionario’, que consiste en ejercer poderes *de facto* sobre la población de las regiones donde operan” (PNUD, 2003. p. 49). Uno de los objetivos de este estudio es precisamente el de dilucidar cuál es el peso de cada una de estas interpretaciones, e incluso sugerir nuevas explicaciones, a fin de tener una dimensión más precisa del alcance de la influencia guerrillera sobre la gestión local.

Los grupos paramilitares, aunque también han desarrollado una acción de presión política y militar “desde afuera”¹⁵, optaron como estrategia principal, especialmente en los últimos cinco o seis años, copar las distintas ramas del poder público a través de personas cercanas a sus intereses o de la influencia directa sobre sectores de la clase política que, voluntariamente o por presión y amenaza, decidieron actuar en favor de los actores armados. La influencia no ha sido solamente sobre el poder legislativo, sino también sobre el ejecutivo y el judicial en el nivel nacional, tal y como lo demuestra la investigación sobre la parapolítica, así como sobre alcaldes y gobernadores y, en general, las autoridades territoriales.

El estudio de la Corporación Nuevo Arco Iris muestra que “en una gran ola de expansión los paramilitares ganaron varias guerras y en ese proceso lograron modificar sustancialmente el mapa político en 12 departamentos (...) transformar parcialmente el de otros, establecer una gran bancada parlamentaria, influir en las elecciones presidenciales, capturar el poder local en diversas regiones del país y entrar en un proceso de negociación con el Estado. Una de las consecuencias más notables de este proceso fue el desmembramiento de los Partidos Liberal y Conservador y el surgimiento de nuevos grupos que tendrían un gran impacto en el régimen político” (Romero, 2007. p. 4 y 5)¹⁶.

Según González, Bolívar y Vásquez (2003), los grupos paramilitares disputan el control territorial, los recursos y la base social a los grupos insurgentes, en el afán de restituir la dominación de los viejos gamonales en esas regiones. El poder político municipal tiene en esa óptica un alto valor pues no sólo les brinda una posibilidad de protección, sino que puede convertirse en fuente de ingresos (recuérdese que los grupos paramilitares se asentaron en zonas de alta dinámica económica) y de legitimación social y política. Sería necesario examinar con base empírica si esta conducta reactiva de los paramilitares es la dominante o si han desplegado otros comportamientos tendientes a establecer un nuevo orden social

15 El Informe de Desarrollo Humano en Colombia 2003 ofrece las siguientes cifras sobre acciones militares de las autodefensas entre 1985 y 2002: 2.184 acciones realizadas, 18 departamentos y 80 municipios en promedio por año afectados por tales acciones (no existe información sobre el período 1992-1996) (PNUD, 2003. p. 53).

16 El estudio destaca la influencia de los grupos paramilitares en 223 municipios del país en el período 2000-2002 y se centra en el análisis de los parlamentarios originarios de esas zonas, para definir el alcance de la influencia de dichos grupos en la política nacional.

y político, apuntalado por el manejo de negocios legales e ilegales, en los territorios de su influencia.

La inserción de otros grupos armados, especialmente de la mafia del narcotráfico y de otros grupos delincuenciales, en la vida local ha sido –al parecer– el fruto de un interés político que de una estrategia económica (captura de rentas públicas y/o creación de condiciones para la acumulación de capital por vías legales o ilegales) y de protección de su actividad ilegal. Ello explica las alianzas, por ejemplo, de los narcotraficantes a la vez con la guerrilla y con los paramilitares, dependiendo de su ubicación geográfica y del control territorial que posee cada uno de esos grupos.

Lo que deja entrever esa alianza y, en general, las estrategias de los actores armados es que, como lo señalan Salazar y Castillo, “la violencia de hoy no es política y no tiene contenidos ideológicos claros y activos. Los que matan no lo hacen por causas partidistas ni están animados por motivos políticos. La política es una justificación ideológica, cuyo significado poco importa frente a la realidad aplastante de las acciones” (Salazar y Castillo, 2001. p. 13). Lo que existe es la proliferación de redes y organizaciones armadas interesadas fundamentalmente en la acumulación de riqueza. Es el reino de “la depredación organizada como forma de comportamiento social” (Salazar y Castillo, 2001. p. 16).

La hipótesis de depredación es muy cercana a la que plantean Garay y sus colaboradores (2008) a través del concepto de reconfiguración cooptada del Estado. Según él, es necesario trascender los enfoques que piensan la corrupción del Estado como una conducta emanada de sectores económicos privados que, a través del soborno, pretenden obtener un beneficio de las decisiones de los funcionarios o de las autoridades públicas. La corrupción puede ser agenciada por muy diversos sectores, no sólo el sector privado, y puede emplear una gran diversidad de mecanismos, no sólo el soborno. Además, puede referirse tanto a acciones aisladas como a procesos de captura permanente de los organismos públicos. El concepto de reconfiguración cooptada del Estado se refiere a ese nivel de complejidad.

Según Garay, “hay evidencia de que los Estados descentralizados con democracias débiles configuran un entorno más propicio para la captura de las autoridades en el nivel local” (2008. p. 29). Ese mismo rasgo se acentúa cuando existen grupos económicos con influencia en distintas regiones del país. Dicha captura puede estar en manos de actores ilegales, mafias y grupos afines, interesados en capturar el Estado para obtener un beneficio particular en detrimento del interés colectivo, y que pueden establecer alianzas con grupos legales, económicos y políticos. Es lo que ha ocurrido en Colombia, donde la guerrilla y los paramili-

tares han ejercido su poder de coerción para manipular decisiones administrativas, legislativas, judiciales y para apropiarse de recursos públicos en el nivel descentralizado:

En la historia reciente de Colombia también se ha padecido el uso permanente de la intimidación y acción violenta por parte de grupos subversivos y paramilitares en usufructo de su poder territorial y bajo sus propósitos de acumular poder político y económico. Esta acción ha estado orientada a, en una primera instancia, cooptar al Estado y, posteriormente, participar directamente en una reconfiguración cooptada del Estado en el nivel regional y local, a la luz de sus propios intereses, a espaldas de una decisión colectiva y en contra del bienestar general. Por este motivo, es importante comprender el papel que puede desempeñar la violencia y la coerción, aparte del soborno, en la configuración de distintos escenarios de captura del Estado (p. 36).

Una de las variables claves señaladas por Garay y sus colaboradores para tipificar las conductas de captura y reconfiguración cooptada del Estado es la intensidad de la exposición penal. La captura puede ser de corto plazo y de muy alta exposición penal. Es el caso de la guerrilla y los grupos paramilitares que optan por el soborno y la intimidación para capturar rentas a través de la contratación de recursos públicos o del cobro de “vacunas” a los contratistas del Estado.

La reducción de la exposición penal puede lograrse a través de la captura instrumental de los partidos políticos, especialmente a través de su financiación¹⁷. Esta puede crear un escenario de gratitud y compromiso por parte del funcionario público, una vez asumido su cargo, que lleve posteriormente a favorecer con sus decisiones al agente financiador. Esa retribución se logra a través de la adjudicación de contratos o del manejo de la nómina. El interés del agente captor no es en este caso capturar el partido político, sino mediante éste capturar parcelas específicas del Estado. La condición para que ello ocurra es la debilidad ideológica de los partidos y su conversión en microempresas electorales¹⁸.

La captura de los partidos puede ser diseñada para el mediano plazo, caso en el cual el mecanismo principal es la financiación de las campañas y la comisión de delitos contra el sufragio. Aquí, el nivel de exposición penal es medio. Pero puede ser diseñada para el largo plazo, con bajos niveles de exposición penal, caso en el cual los agentes captores, legales o ilegales, optan por la creación de partidos o de organizaciones electorales. En este caso, dice Garay, se produce la “institucionalización de un régimen avanzado de tipo cleptocrático” (Garay, 2008. p. 44), en el que existe una alta probabilidad de impunidad penal.

¹⁷ “En una primera etapa de la captura del Estado los agentes captores, incluyendo los ilegales, buscan capturar a los partidos políticos como medio para ingresar a la maquinaria estatal y, posteriormente, manipular dicha maquinaria para lograr sus fines particulares” (Garay, 2008. p. 41).

¹⁸ “En la medida en que los partidos políticos cuentan con plataformas programáticas e ideológicas débiles, ceteris paribus, es mayor la probabilidad de que sean capturados por actores privados o, en general, por grupos de interés” (Garay, 2008. p. 46).

La captura de los partidos políticos se revela, entonces, como un instrumento fundamental para la captura del Estado, en la medida en que opera como puerta de entrada al manejo de la gestión municipal y puede reducir la intensidad de la aplicación de la pena por los ilícitos que se cometan. Con autoridades propias o con actores políticos aliados, el manejo de las decisiones públicas a favor de sus intereses resulta más fluido y menos “ruidoso” desde el punto de vista de la opinión pública y del poder judicial.

La reconfiguración cooptada, patrimonialista, del Estado se da “en un estadio, avanzado de rentismo, oportunismo, instrumentalismo individualista-grupista y corrupción social institucionalizada” (Garay, 2008. p. 49). Dicha reconfiguración debe ser entendida como la

acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, no necesariamente legales, buscan modificar el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de reglas de juego y de políticas públicas, con miras a obtener beneficios para su propio provecho y de manera sostenible, así como a lograr que sus intereses sean validados política y legalmente y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social (Garay, 2008. p. 57).

Lo que insinúan Garay y sus colaboradores es que la incidencia de los grupos legales e ilegales no es únicamente —ni principalmente— instrumental, sino que pretende objetivos de dominación social y política de largo plazo. Este es un punto sobre el cual este estudio orientará su foco analítico.

4. DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Con base en las consideraciones hechas en las páginas anteriores, el estudio de la incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal gira en torno a cuatro dimensiones de análisis: en primer lugar, la caracterización de los actores presentes en los 18 municipios desde el punto de vista de su organización, sus intereses y sus estrategias de acción en el territorio, teniendo como contexto de referencia la dinámica del conflicto armado en Colombia.

En segundo lugar, las dinámicas político-electorales locales, con el fin de comprender la relación de los actores ilegales con la dirigencia política y los partidos, y caracterizar las variadas formas a través de las cuales aquéllos se han involucrado en la política local y, específicamente, en la elección de autoridades locales, como puerta de entrada al manejo de la gestión municipal.

En tercer lugar, la gestión municipal. Allí se examinará su evolución reciente en los casos estudiados, tanto en términos de procesos (capacidades técnicas, planeación local, gestión financiera, etc.), como de los resultados obtenidos en

los campos de competencia municipal, específicamente en educación, salud y agua potable y saneamiento básico. El análisis de los modos de gestión permitirá examinar qué tan diversas son las modalidades de manejo de la cosa pública, desde el punto de vista de la articulación de los procesos técnicos y políticos, con un especial énfasis en las relaciones entre las autoridades locales y la población a través de la participación.

Con base en el análisis de esas tres dimensiones será posible, finalmente, examinar la incidencia de los actores armados en la gestión municipal, tomando como referente el proceso y los resultados de la gestión, así como los efectos de dicha influencia en la vida local, en términos del ejercicio de los derechos ciudadanos.

CAPÍTULO 5

ACTORES ARMADOS ILEGALES Y TERRITORIO

La presencia de los actores armados ilegales en el territorio es una condición necesaria, aunque no suficiente, para su incidencia en la gestión pública. ¿Qué tipo de actores armados ilegales tuvieron presencia en los 18 municipios del universo de estudio, en el período 2000-2007? ¿Qué los llevó a asentarse en esos territorios y cuáles fueron las estrategias empleadas para asegurar su presencia y dominio en ellos? ¿Siguen allí o fueron desplazados por otros actores armados o por representantes de la fuerza pública?

Además de las guerrillas y de los grupos paramilitares, tradicionales actores del conflicto armado colombiano en las últimas dos décadas, se hará referencia en este capítulo a las organizaciones del narcotráfico y a otros actores, categoría esta última que corresponde, de un lado, a personas o grupos familiares que, con una sólida base de poder económico, social y político, han ejercido un fuerte control territorial y, de otro, a bandas ligadas al narcotráfico y grupos emergentes surgidos después de la desmovilización de algunos grupos paramilitares en las zonas donde están ubicados los municipios analizados¹.

La descripción de las diferentes categorías de actores ilegales –tema que cubre la primera parte del capítulo– tiene como contexto de referencia la dinámica del conflicto armado en Colombia. Se busca con ella mostrar una imagen panorámica de la ubicación espacio-temporal de los actores, el carácter de su

¹ La CNRR clasificó los grupos que surgieron después de la desmovilización en tres categorías: disidentes, rearmados y emergentes, cada uno de los cuales comprende a su vez varias categorías así: “Disidentes: grupos que pertenecieron a las AUC y que no se desmovilizaron por no entrar en el proceso de negociación; grupos que entraron al proceso y finalmente no se desmovilizaron; y reductos de bloques desmovilizados que no se desmovilizaron”. “Rearmados: personas y grupos de personas desmovilizados que reincidieron en actividades relacionadas con crimen organizado, narcotráfico y delincuencia común, bien a través de grupos ya existentes o mediante la conformación de otros”; y “Emergentes: grupos que existían y su visibilidad era mínima por la existencia de las AUC; grupos que se han constituido luego de la desmovilización de las AUC. Estos núcleos aprovecharon los vacíos de poder territorial dejados por las AUC luego de su desmovilización” (CNRR, 2007, mayo, p. 25).

presencia (como actores dominantes, latentes o marginales) y las relaciones con otros actores legales e ilegales (pactos, alianzas, confrontaciones, disputa territorial). Este ejercicio es la base para precisar de manera general y comparativa las dinámicas que ha mostrado cada actor en el territorio a lo largo del período.

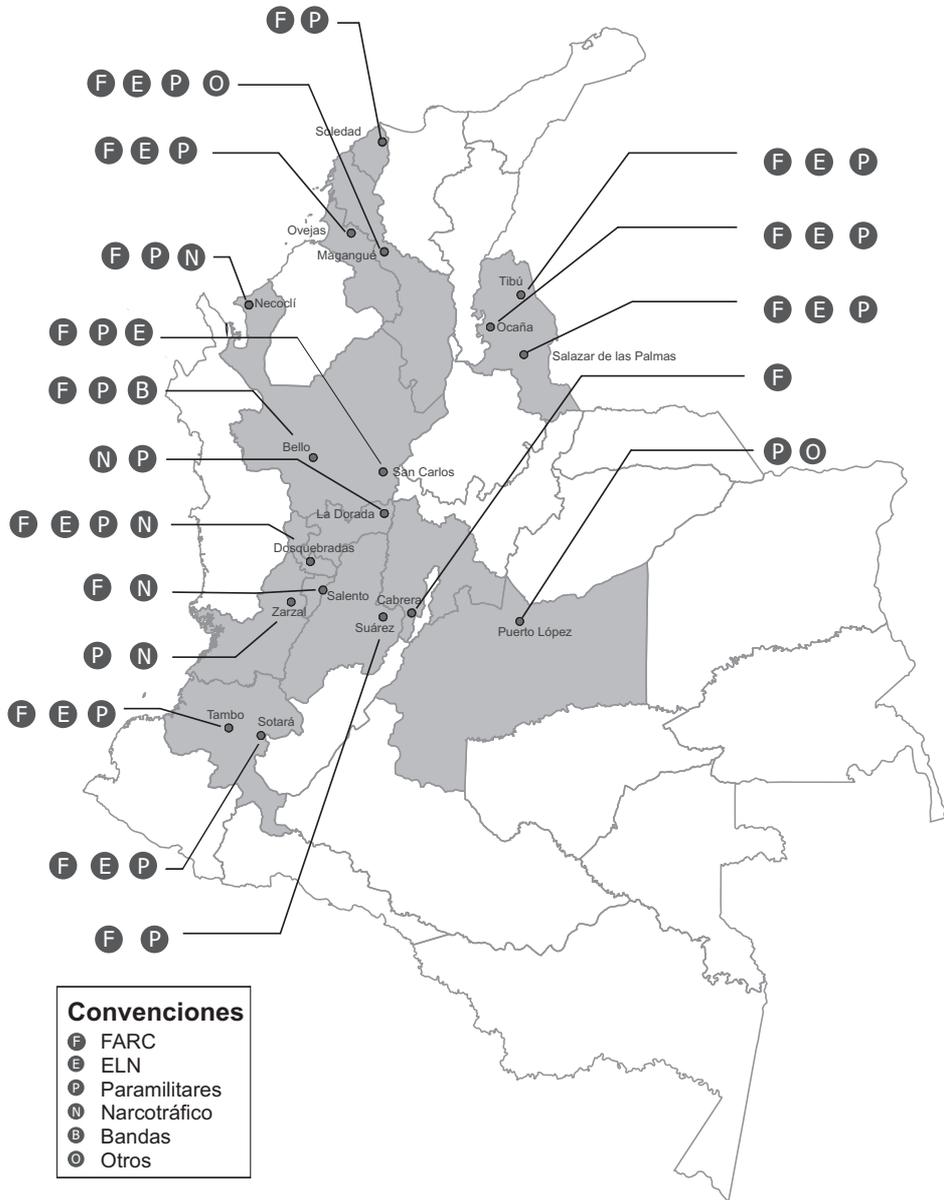
En la segunda parte del capítulo se sugieren algunas hipótesis acerca de las pretensiones y motivaciones que explican el ingreso y permanencia de estos actores en el territorio, y se examinan las estrategias y modalidades de acción utilizadas para ejercer su dominio. A ese respecto, cabe señalar que, si bien el panorama de actores armados ilegales es diverso y complejo, todos comparten una característica: las estrategias que despliegan en el territorio poseen un marcado talante autoritario, derivado del uso de las armas para el logro de sus objetivos, y del consecuente sometimiento de la población a las orientaciones ideológicas y de conducta individual y colectiva impuestas por ellos, generando cambios significativos en las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas que tradicionalmente habían caracterizado a esos territorios.

También es necesario señalar que en el interior de cada una de las categorías de actores existe una notoria heterogeneidad, en tanto las pretensiones que inspiran la acción de bloques, frentes, carteles o grupos específicos no obedecen a patrones únicos sino más bien a factores y condiciones particulares de los respectivos contextos territoriales. Además, las estrategias desplegadas en el territorio cambian en el tiempo, al tenor de circunstancias también cambiantes, todo lo cual explica por qué resulta inapropiado construir generalizaciones sobre la relación de los actores armados con el territorio.

1. LOS ACTORES: UBICACIÓN ESPACIO-TEMPORAL

Una geo-referenciación de los actores ilegales en cada una de las regiones y municipios objeto de estudio (mapa 1) permite señalar cómo en general, con la excepción de Cabrera, donde solamente se encuentran las FARC, han hecho presencia —y, en algunos casos, coexistido— varios actores armados a lo largo del período de análisis. En algunos municipios están presentes las FARC y el ELN; en otros, sólo uno de esos grupos, pero siempre en competencia por el territorio con otros grupos, especialmente paramilitares. Éstos, por su parte, tienen influencia en la mayoría de los municipios estudiados; en algunos de ellos, como Puerto López, La Dorada o Zarzal, donde la guerrilla ha desaparecido del territorio, conviven con organizaciones de narcotraficantes y con otros actores (mapa 1).

Mapa 1. Actores ilegales en el territorio



Fuente: Informes regionales, elaboración propia.

Los narcotraficantes, a su turno, hacen presencia en municipios donde también se encuentran guerrillas y paramilitares, con los cuales establecen relaciones de competencia o pactos de coexistencia en el territorio. Los “otros actores” tampoco operan solos: en los municipios de Magangué y Puerto López, sedes de la familia de Enilce López y de Víctor Carranza, respectivamente, es visible la presencia de otros actores armados.

La presencia de estos grupos y sus formas de interacción han variado en el tiempo. La tabla 1 muestra la evolución y la dinámica mostrada por cada uno de ellos año a año durante el período de estudio. La tabla define cinco categorías de análisis, tres de las cuales obedecen al carácter de la presencia ejercida por el actor en el municipio (dominante, latente o marginal) y dos a las relaciones que establecen entre ellos (disputas o pactos).

Son dominantes los grupos que tienen potestad e imperio sobre el territorio. Poseen la capacidad de controlar los flujos de personas, mercancías e información, e imponer a la población civil y a otros grupos sus reglas de juego, al tenor de intereses propios. Los actores son considerados como marginales cuando su presencia es esporádica y/o su acción en el territorio es de bajo impacto, lo que les impide ejercer un control sobre su funcionamiento e imponer reglas de juego a sus habitantes. Finalmente, son latentes los actores cuya presencia en el territorio es conocida, pero su acción no es permanente ni visible, ni logra tener una incidencia directa en la vida del territorio. Sin embargo, constituyen un poder latente que en cualquier momento puede convertirse en real.

De otra parte, la relación entre actores presentes en un mismo territorio puede ser considerada bajo dos categorías antagónicas: como “pactos”, en la medida en que existen acuerdos tácitos o explícitos entre ellos para repartirse el territorio y sus recursos, así como para distribuir el control sobre ellos; o como “disputa” cuando es evidente una confrontación directa y abierta entre los grupos armados en busca de convertirse en actores dominantes en el territorio, con las ventajas que ello les puede generar.

A continuación se analiza cada uno de los actores a la luz de las categorías mencionadas.

Tabla 1. Grupos armados en los municipios según categorías de presencia y relación entre ellos (2000-2007)

MUNICIPIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bello	BANDAS PARAMILITARES	BANDAS PARAMILITARES	BANDAS PARAMILITARES	BANDAS PARAMILITARES	BANDAS PARAMILITARES	BANDAS PARAMILITARES	BANDAS PARAMILITARES	BANDAS emergentes
Cabrera	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC
Dosquebradas	NARCOTRÁFICO	MILICIAS URBANAS ELN	MILICIAS URBANAS FARC	BANDAS				
La Dorada	NARCOTRÁFICO	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	"ÁGUILAS NEGRAS"
Magangué	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC	FARC
Necoclí	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	OTROS (Enlce López)
Ocaña	FARC	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	NUEVOS GRUPOS "ÁGUILAS NEGRAS" Y "RENACER" "LOS PAISAS"
Ovejas	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	BANDAS EMERGENTES (ÁGUILAS NEGRAS)
Puerto López	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES
Salazar de las Palmas	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	OTROS ACTORES
Salento	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	ELN
San Carlos	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	FARC
Soledad	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	FARC
Sotará	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES
Suárez	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES
Tambo	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES
Tibú	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES
Zarzal	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES	PARAMILITARES

DOMINANTE	LATENTE	MARGINAL	PACTOS	DISPUTA
-----------	---------	----------	--------	---------

Fuente. Informes regionales, elaboración propia.

1.1. Las guerrillas

Las FARC y el ELN son los grupos guerrilleros que tuvieron presencia en los municipios durante el período de estudio, siendo el primero de ellos el que logró mayor cobertura al tener asiento en quince de los dieciocho municipios. Si bien dicha presencia no ha sido continua, es de resaltar que en aquellos lugares donde la trayectoria del grupo ha sido histórica, como El Tambo o Cabrera, su

actividad se mantiene vigente, sufriendo múltiples giros en sus formas de relación con el territorio y sus habitantes. La presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), por su parte, pese a ser un grupo armado de menor calado en el ámbito militar, pudo ser identificada en la mitad de los municipios que cubrió el estudio.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

El asentamiento de las FARC en los quince municipios en los que tuvo presencia durante el período de análisis obedeció a tres tipos de intereses: militares, económicos y político-ideológicos. No se trata de categorías excluyentes entre sí, pues pudieron confluír en algún momento, dependiendo de las condiciones del contexto regional y local, así como del tipo de relación con otros actores.

Desde el punto de vista militar, la presencia de las FARC en los municipios estudiados obedeció a varios propósitos: el más frecuente fue su uso como corredores de tránsito, característico de seis de los quince municipios (Dosquebradas, Ocaña, Salazar de las Palmas, Salento, Sotará y Suárez); en segundo lugar, la posibilidad de ejercer un control territorial que les brindara refugio y seguridad, así como un centro de operaciones militares y de adoctrinamiento de la población. Es el caso de Cabrera, Magangué, Ovejas, El Tambo y Tibú. Un tercer propósito fue el abastecimiento de tropas (Bello, Necoclí, Ovejas, Soledad) y, por último, aunque no menos importante, la idea de que los municipios sirvieran como corredores estratégicos (Cabrera y El Tambo) y/o como zonas de repliegue (Sotará y Suárez).

Sotará y Suárez operaron durante el período de análisis como zonas de tránsito y de repliegue, debido a la permanente confrontación del grupo guerrillero con otros grupos armados y con la fuerza pública en zonas aledañas. En esos dos municipios, la guerrilla ha tenido una presencia de largo aliento, orientada no tanto a ejercer una influencia directa sobre su población sino más bien a utilizarlos como corredores de paso. En Sotará, las actividades del grupo son esporádicas, aunque desde finales de los años setenta hasta principios de los años noventa fue el actor armado dominante. Su presencia se inició con el frente 8, posteriormente reforzado con los frentes 13 y 29 en la década de los 90, y hoy se mantiene con el frente 60. Este municipio, con una fuerte tradición agrícola, ha sido una zona de paso, de movilización y repliegue para la guerrilla. Un factor determinante de la presencia de las FARC es que el municipio se encuentra emplazado en una zona de importancia geoestratégica para el tránsito del occidente al oriente y del norte al sur de la región, que articula el centro del país con la vía al Océano Pacífico. Además, las difíciles características geográficas del territorio, que corresponden en buena parte a zonas montañosas, facilitan el repliegue permitiéndole a la guerrilla

resguardarse de las ofensivas de la fuerza pública y mantener su influencia en el macizo colombiano².

El municipio de Suárez, por su parte, está ubicado en una zona estratégica cercana a la región del Sumapaz (Tolima y Cundinamarca) y al valle del Magdalena, en el sur del departamento del Tolima. En este sentido, ha sido para las FARC una zona de repliegue, en la que su presencia ha sido intermitente, al menos en los últimos diez años.

En otros municipios, la relación de las FARC con el territorio ha estado determinada por la existencia de redes de caminos y senderos para transitar entre diferentes regiones en las cuales mantienen su actividad. Tal es el caso de los municipios del eje cafetero, en los cuales este grupo hizo presencia en los años sesenta, a través de los frentes 9 y 47, sobre la cordillera Central. Municipios de la región como Salento, Calarcá, Córdoba, Pijao y Génova (Quindío), entre otros, tuvieron la influencia de dichos frentes (Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle del Cauca y UEP, 2008). En estos casos el dominio territorial consistió en establecer una red de caminos y senderos que les permitieran utilizar los corredores viales que interconectan las áreas del piedemonte y del valle que conducen a las cabeceras municipales, para realizar retenes ilegales, robar a los pasajeros de los buses y retener a personas prestantes de la región y turistas con fines de extorsión.

Desde la década del 90 los frentes 21 y 50 han adelantado acciones en la mira de fortalecerse militarmente y mantener su presencia en esta región del país³. Además de ejercer el control sobre los corredores de tránsito hacia el departamento del Tolima, su objetivo ha sido consolidar su presencia en municipios como Cajamarca y Calarcá, los cuales son zona de paso de la carretera de la Línea, una arteria de comunicación entre el centro y el occidente del país, en particular con el puerto de Buenaventura. Cabe señalar que en Dosquebradas (Risaralda) el corredor para la circulación es el que conecta el oriente del Chocó, el sur de Antioquia y el occidente de Caldas.

Las operaciones de las FARC en Bello y Necoclí (Antioquia) en el periodo de estudio han sido esporádicas, debido a factores y características propias de estos territorios tales como ser zonas de tránsito y corredores de abastecimiento. De

² Como se verá en otro capítulo, las FARC han sido en Sotará un factor de desestabilización de la administración municipal a través de acciones militares y de amenazas a la institucionalidad.

³ Vale la pena mencionar el estudio adelantado en el año 2003 por la Fundación Seguridad y Democracia, el cual menciona que las FARC hacen presencia en los departamentos de Nariño, Tolima, Valle, Quindío, Risaralda y Caldas, con 13 frentes, con una fuerza potencial de 1.710 hombres, tres columnas móviles con 1.060 insurgentes, cuatro compañías que equivalen a 190 subversivos y un frente urbano con 65 guerrilleros, para un total aproximado de 3.030 hombres, es decir el 18% del total de sus integrantes (Fundación Seguridad y Democracia, 2003, marzo-mayo).

esta forma, su acción e influencia se concentra en sectores marginales con el fin de aprovisionar las tropas del grupo en otras regiones.

Cosa diferente ha ocurrido con los municipios de Cabrera (Cundinamarca) y El Tambo (Cauca), en los cuales las FARC han tenido una influencia histórica, especialmente en el primero de ellos, que les ha permitido ejercer un control territorial en áreas que son estratégicas, como la región del Sumapaz y el centro del Cauca, en tanto son corredores que unen zonas importantes del país (los llanos orientales y Bogotá, en el primer caso; el centro del país y la costa pacífica, en el segundo).

En algunos municipios el interés de las FARC es predominantemente económico, relacionado principalmente con el tráfico de drogas, el control de cultivos ilícitos y la extorsión. Varios de los municipios objeto de estudio entran en esta categoría. En la región Caribe la expansión de las FARC tuvo lugar en la década de los 80. En Ovejas (Sucre), Soledad (Atlántico) y Magangué (Bolívar) su actividad y consolidación se concretó desde mediados de los 90 a través de la fuerte presión ejercida sobre las comunidades donde se asentaron. Sin embargo, su presencia en el período de estudio ha sido más que todo latente, pues su capacidad de acción se ha visto menguada en comparación con la que desplegaron en la década anterior, e incluso marginal, especialmente en Magangué desde 2004 hasta 2007.

En Soledad, se menciona la presencia de la red urbana José Antequera (RUJA), conformada hace alrededor de una década. Tiene entre sus objetivos desarrollar inteligencia, adoctrinamiento político, ataques contra la fuerza pública, así como atentar contra la infraestructura económica imponiendo vacunas a grupos económicos, como comerciantes e industriales⁴ (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2005). Además, el municipio es utilizado como corredor de abastecimiento para los frentes que mantienen operaciones en otros municipios de la región Caribe.

En Ovejas, las FARC han operado a través del frente 35, Antonio José de Sucre, el cual hace parte del Bloque Caribe. Según el diagnóstico elaborado por el Observatorio del Programa Presidencial de DHH, este frente sufrió en 1999 una reorganización,

razón por la cual empezó a actuar a través de tres estructuras armadas: la compañía Carmenza Beltrán, que tiene actividad en los municipios de Morroa, Colosó, Ovejas, Tolúviejo, San Onofre, Corozal, Chalán y Los Palmitos; la compañía Robinson Jiménez, que ha hecho presencia en los municipios de Betulia, Sincé, Buenavista y Galeras (zona de Sabanas del departamento de Sucre); y la compañía Policarpa Salavarrieta, que tiene mayor influencia en el departamento de Bolívar, en

⁴ A la Ruja, se le atribuye la colocación de artefactos explosivos. Además, se presume que mantiene una red de apoyo logístico y avituallamiento a los frentes que tienen presencia en la Sierra Nevada de Santa Marta.

el que actúa conjuntamente con el frente 37, aunque hace incursiones esporádicas en Sucre (2007. p. 3).

Dicha presencia está ligada fuertemente al tráfico de drogas y a la ubicación estratégica del municipio para el abastecimiento de los demás frentes en la región.

Igual cosa ocurre en Magangué, considerado el segundo puerto fluvial de la costa Caribe, en el que operan los bloques 24, Héroes y Mártires de Santa Rosa, y 37 de las FARC. Estos bloques transitan por la zona desde finales de la década de los 80, pues el municipio es la puerta de entrada al sur de Bolívar, una de las regiones más afectadas por la confrontación armada en el departamento, junto con las zonas del Dique, los Montes de María y del Magdalena Medio bolivarense (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2007a), y comunica con toda la región de la Mojana sucreña gracias al río Magdalena, la arteria fluvial que le da todo el dinamismo comercial a la región. De igual forma, comunica con Cartagena, Sincelejo y Barranquilla por vía terrestre. Esta articulación lo convierte en centro de acopio y de comercio para los diferentes municipios⁵. Dicho comercio combina actividades legales e ilegales, especialmente tráfico de drogas, ligado al cultivo y procesamiento de coca.

El interés económico de las FARC en estos municipios ha sido, pues, doble: de una parte, acopiar recursos a través de la extorsión a personas y grupos con cierta capacidad económica (Soledad); de otra, controlar el tráfico de drogas y obtener de él recursos importantes a través de la comercialización directa o del cobro de “vacunas” a los traficantes (Ovejas y Magangué).

Esa misma función han tenido los municipios estudiados en la región del Catatumbo: Tibú, Salazar de la Palmas y Ocaña. Las FARC han mantenido con otros grupos armados una fuerte disputa por el control territorial de esas localidades y de la región, debido a las ventajas estratégicas de la zona por estar cerca a la frontera con Venezuela y por ser un corredor que comunica el oriente con el norte del país, además de ser un área para la explotación de recursos naturales y de cultivos ilícitos⁶.

⁵ “Magangué mantiene una estrecha relación económica con los municipios que conforman la depresión Momposina y la Mojana, por ser su centro de acopio de los productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y forestales, que luego despacha a los centros urbanos de Barranquilla, Cartagena, Medellín, Bucaramanga y Sincelejo. A su vez, es abastecedor de productos industriales alimenticios y de materiales de construcción, combustibles, y oferente de servicios educativos, de salud, financieros, de transporte y de comunicación, para los municipios del sur de Bolívar, Sucre y Magdalena, donde ejerce su influencia”. (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2007a)

⁶ “Según versiones de habitantes de la región, los grupos armados irregulares habían llegado a establecer una especie de pacto de no agresión, sin embargo en los últimos meses al parecer este acuerdo no fue respetado por las FARC. En este contexto se produce la masacre de 34 “raspachines” por parte de este grupo insurgente en la madrugada del 15 de junio de 2004. Lo que llama la atención es que este hecho fue realizado en un territorio de fuerte dominio de las autodefensas, donde era muy difícil

Las FARC se asentaron en el departamento de Norte de Santander, particularmente en los municipios mencionados, en la década de los 90 introduciendo una nueva dinámica al tejido social, a la economía y a la confrontación armada en la región. En Tibú, específicamente en el corregimiento de La Gabarra, el Frente 33 y algunas operaciones del Frente 45, la Columna Móvil Arturo Ruiz, la Columna Resistencia Barí, la Compañía 29 de Mayo y el Comando Político Catatumbo (Pérez, 2006, febrero) han sido los pivotes de la actividad del grupo guerrillero. Su incursión en la región tuvo lugar a inicios de la década del 90 consolidando su presencia a mediados de la misma, pero decreciendo a finales de la década por la llegada de grupos paramilitares. Sin embargo, de acuerdo a la información obtenida, las FARC mantienen una actividad ligada a zonas de cultivo y al comercio de drogas.

En Salazar de las Palmas la actividad de las FARC se encuentra referenciada a partir de 1995 a través del frente 33, Mariscal Antonio José Sucre, ampliando su área de influencia en la zona del Catatumbo hasta los municipios de Cáchira y La Esperanza, en Norte de Santander, y California, en Santander. La guerrilla tuvo en un comienzo una alta injerencia en la vida local, tanto en la cabecera como en el área rural, pero poco a poco ha perdido presencia por la disputa territorial con otros grupos, lo que ha restringido en los últimos años su campo de acción, especialmente su actividad de control de cultivos de coca y tráfico de drogas, al ámbito rural.

Por su parte, Ocaña, puerta de entrada a la región del Catatumbo, ha sido para las FARC un territorio de interés desde mediados del 90 con el frente 33 y la columna móvil Arturo Ruiz, por ser un corredor de movilidad. Según el estudio de la Fundación Progresar, las FARC a diferencia de los otros grupos guerrilleros, permitieron en sus áreas de influencia en el municipio la expansión de cultivos ilegales de coca, manteniendo el control sobre el campesinado cultivador y los jornaleros “raspachines”, y una relación funcional que les ha generado ingresos provenientes de esta forma de economía ilegal (Villarraga, 2005).

Finalmente, en algunos municipios la influencia de las FARC no sólo ha sido motivada por objetivos militares o económicos, sino también político-ideológicos. Es el caso de Cabrera y El Tambo, donde la guerrilla ha pretendido —con

pensar que las FARC fueran capaces de entrar, al igual que sucedió en el mes de agosto en el corregimiento Pachelli en Tibú, donde guerrilleros de las FARC asesinaron a nueve de ellos. De esta manera, el Catatumbo, se perfila como la zona más conflictiva del departamento, lo que se puede apreciar en el dispositivo de los grupos armados irregulares en la zona: al margen derecho del río Catatumbo se encuentran las Autodefensas y en el margen izquierdo, las FARC; así mismo, en cuanto al río El Tarra, a la derecha se encuentran las autodefensas y a la izquierda las FARC. Esto plantea una situación de confrontación entre estas dos fuerzas, principalmente por las 20.000 a 30.000 hectáreas de hoja de coca. En el noroccidente del departamento las autodefensas tienen presencia en las cabeceras de Ocaña, Teorama, Convención y El Carmen, mientras que hacia el norte de estos últimos tres, en la zona montañosa, tienen más presencia las guerrillas” (Fundación Seguridad y Democracia, 2004, 11 de noviembre. p. 2 y 3).

niveles diferenciados de éxito— ganarse a la población y a sus autoridades para su propósito estratégico de conquistar el poder del Estado. Ganarlos significa lograr altos niveles de simpatía y apoyo, sin que necesariamente ello implique militancia dentro de la organización. En otras palabras, el interés de las FARC ha sido construir una base social y política de apoyo a su lucha. Esto ha ocurrido, además, en contextos en los cuales las luchas reivindicativas de los habitantes coinciden con posturas de la guerrilla frente al tema agrario, en particular el reclamo de una reforma agraria y el fortalecimiento de la economía campesina.

En estos dos municipios la presencia de las FARC ha sido histórica. El primero de ellos posee una larga tradición de lucha agraria de los colonos y arrendatarios contra los grandes propietarios de las tierras baldías, que data de las primeras décadas del siglo XX⁷ y que giró en torno a la propiedad de la tierra y la libre movilidad de la fuerza de trabajo. Estas luchas estuvieron lideradas por dirigentes como Juan de la Cruz Varela y Erasmo Valencia, este último creador del Partido Agrario Nacional (1928) y líder de las luchas campesinas en la Región del Sumapaz, que exigían “tierra libre, pan barato, abrigo bueno y techo decente” (Vega, 2004. p. 27).

La presencia activa de las FARC tuvo lugar a partir de la década de los ochenta, con los frentes 25, 52 y 55, los cuales adelantaron, junto con las columnas móviles Abelardo Romero y Juan de la Cruz Varela, acciones de orden político-militar, en correspondencia con las determinaciones de la séptima conferencia de 1982, que estableció puntos estratégicos y de enclave para el fortalecimiento del proyecto guerrillero.

La presencia de las FARC-EP en esta región fue más visible en los años noventa, y sus acciones no sólo impactaron directamente al municipio sino que trascendieron a la provincia de Sumapaz, la cual ocupó durante la década del 90 el segundo lugar de afectación por hechos armados dentro del departamento de Cundinamarca. La actividad de las FARC en Cabrera muestra tres etapas: la primera, caracterizada por una cooptación política de la población, se extiende hasta finales de la década del 90. En ese período, la guerrilla fue actor dominante y tuvo un importante ascendiente sobre las autoridades locales y sobre los habitantes del municipio, garantizando así movilidad en el territorio y refugio y avituallamiento para su tropa.

Una segunda etapa, cuyo rasgo principal fue la acción militar contra el municipio, sus autoridades y la población (amenazas, hostigamientos, asesinatos), transcurre desde finales del 90 hasta el 2004. En esos años, la administración

⁷ Un estudio que caracteriza las luchas agrarias en el Sumapaz en el siglo veinte es el de González, J y Marulanda, E. (1990), *Historia de Frontera. Colonización y Guerras en el Sumapaz*, Bogotá, CINEP.

municipal fue declarada objetivo militar, lo que obligó al alcalde y a los concejales a salir del municipio y gobernar desde Fusagasugá y Bogotá. La tercera etapa corresponde al repliegue de la guerrilla hacia la montaña como consecuencia de la acción de la fuerza pública que recuperó su asiento en el municipio. Las FARC se vieron entonces obligadas a modificar su estrategia retomando actividades de carácter social, organizativas y políticas con la comunidad, en desmedro de la acción militar. En esa fase, las FARC se convirtieron en un actor latente, como lo señalan varios testimonios de personas entrevistadas para este estudio.

En El Tambo, municipio de vocación agrícola al igual que Cabrera, la presencia de las FARC se remonta a finales de la década del 70 e inicios de los 80, aunque sus acciones se hicieron más notorias en la década de los 90, a través de los frentes 8, 29 y 60⁸. Desde comienzos de la década siguiente, su actividad declinó, entre otras cosas como consecuencia de la permanente disputa con otros actores armados por el control territorial⁹. Las FARC desarrollaron una labor permanente de adoctrinamiento político de la población y lograron un apoyo importante de esta última. De igual manera, han controlado, así sea de manera parcial, los cultivos ilícitos y el tráfico de drogas y han intentado mantener el control del territorio, pues el municipio está ubicado en el Macizo colombiano, una zona estratégica que comunica el suroccidente del país con la costa sobre el océano Pacífico. Sin embargo, no han podido mantener un dominio absoluto sobre el territorio y su población, no sólo por la presencia de varios actores armados, sino por un cierto agotamiento de la población con respecto a la presencia guerrillera.

En San Carlos (Antioquia), la acción de las FARC data de finales de los años 70 e inicios de los 80, a través de los frentes 4 y 9. Su presencia se hizo más pronunciada sobre todo en 1995 y 1996, cuando tomaron la decisión de doblar sus frentes. Luego, su acción se fortaleció gracias a la coordinación con el Frente 47, asentado principalmente en la zona de Páramo¹⁰. Hoy día, el grupo tiene

8 Las acciones sobre El Tambo de septiembre de 1996, marzo y agosto de 1998 coinciden con la toma de Las Delicias el 30 de agosto de 1996, la toma de La Carpa, el 7 de septiembre de 1996, el ataque a la Brigada Móvil No. 3, de marzo de 1998 y el ataque a la base de Miraflores, el 3 de agosto del mismo año. Hay que recordar que entre 1996 y 1998 hay una gran iniciativa militar de las FARC, que desciende a partir de 1999 (Universidad del Cauca, 2008).

9 En El Tambo operan también el ELN, algunos grupos paramilitares y organizaciones de narcotraficantes.

10 Es en la década de los 90 cuando las FARC tuvieron mayor fuerza política y militar, lo que les permitió llevar a cabo el mayor número de acciones de guerra: secuestro de funcionarios de las empresas hidroeléctricas, asesinatos, atentados contra la infraestructura eléctrica, como voladura de torres de energía, sabotaje a centrales como la de Calderas, que permaneció por años fuera de servicio, bloqueos al transporte y voladura de puentes, tomas de municipios y sabotaje a procesos electorales. Esas acciones afectaron no sólo a las instituciones estatales o privadas, hacia las cuales dirigió la mayoría de ellas, sino que causaron la muerte a civiles, el daño a bienes privados, apagones, bloqueos al transporte, control de alimentos y medicinas, accidentes con minas antipersona y bloqueo del acceso de los funcionarios públicos a la zona rural, entre otros. En esa década se registra una alta presencia de las FARC en las veredas Samaná, Las Flores, La Esperanza, Santa Inés, San Miguel, Betulia, Santa Ana, Sardinitas, El Vergel, San José y Pío XII (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

cobertura en varias veredas, aunque su acción es de carácter marginal. Las FARC se asentaron en la zona sur y occidental del municipio; de igual modo, coparon las zonas limítrofes con otros municipios, lo que les permitió circular en el territorio y rodearlo sistemáticamente¹¹. Sin embargo, la expansión de las FARC tendió posteriormente a cubrir áreas más ricas en recursos minerales, así como aquellas dedicadas a la expansión agrícola y ganadera y a otras actividades comerciales de mayor calado.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

El ELN se originó a mediados de la década del 60 en Santander, siendo tributario de diferentes corrientes entre las cuales se reconocen liberales, sindicalistas, universitarios, cristianos partidarios de la teología de la liberación e intelectuales marxistas. Sus estrategias fueron distintas a las establecidas por las FARC, pese a que ambos se definieron como movimientos insurgentes. A pesar de la permanencia y la expansión territorial mostradas a lo largo de su historia como grupo armado, su trayectoria ha sido fluctuante debido a factores de orden interno y externo que lo han llevado a reconfigurar su estructura político-militar así como su actividad en el ámbito territorial.

En el período 2000-2007, el grupo aparece referenciado en la mitad de los municipios estudiados. La actividad de este grupo ilegal tuvo un perfil bajo, fundamentada en la mayoría de los casos en una estrategia de control militar del territorio, condición importante para asegurar corredores de tránsito y abastecimiento. Las motivaciones económicas también estuvieron presentes en el período mencionado, no tanto en la perspectiva de acumular capital, sino de generar ingresos que permitieran el sostenimiento de su proyecto (cobro de “vacunas”, amenaza de sabotaje a actividades productivas, mineras y agroindustriales)¹².

El ELN mantiene una base política en algunos municipios (Ocaña, Tibú, San Carlos, Ovejas y El Tambo), producto del trabajo realizado con la población en contextos de confrontación social¹³. En el caso de Ocaña –el centro urbano más importante de una región que posee las mayores riquezas ambientales del nororiente del país por sus reservas carboníferas y de petróleo (Corporación Compromiso, 2008) la entrada de este grupo ocurrió a finales de la década del 70 a través de

11 La zona suroccidental corresponde a un área de minifundio (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

12 La acción de las guerrillas se ha caracterizado por la extorsión y el secuestro de civiles con fines económicos, especialmente contratistas de ECOPETROL y los atentados contra la infraestructura energética en la región, en especial las voladuras al oleoducto Caño Limón – Coveñas, el cual tiene 770 kilómetros de longitud (Corporación Compromiso, 2008).

13 Poder Popular y Nuevo Gobierno. Conclusiones del II Congreso UC-ELN 1990 (Rubio, citado en Vélez, 2001).

los frentes Claudia Isabel Escobar, Armando Cagua Guerrero y Juan Fernando Porras. Sus acciones buscaron fortalecer sectores sociales como el campesinado, las comunidades y sus organizaciones, adelantar acciones contra ganaderos y comerciantes, y ejercer presión armada sobre las administraciones municipales. Con la incursión paramilitar el grupo se replegó, lo que trajo como consecuencia la destrucción y el debilitamiento de las organizaciones de la población.

En Tibú, el ELN es considerado como un grupo precursor y su presencia se advierte desde comienzos de la década de los 80 con los mismos frentes mencionados para Ocaña, siendo el frente Carlos Armando Cagua Guerrero el que mayor actividad mantuvo en la zona. Los mecanismos de acción preferidos han sido la extorsión y el secuestro de civiles con fines económicos, especialmente contratistas de ECOPEPETROL, y los atentados contra la infraestructura del oleoducto Caño Limón–Coveñas¹⁴, que atraviesa el municipio. De alguna manera, la fuerza del ELN en la zona se explica por la capacidad que tuvo de convertirla en un baluarte importante para la guerra de guerrillas, tras el traslado de militantes desde el sur del país con la intención de responder a la cercana lucha frontal con sus adversarios (Defensoría del Pueblo, citado en Corporación Compromiso, 2008).

Pese a ser histórica, la presencia del ELN en la región del Catatumbo se ha visto minada por la permanente disputa territorial y económica con otros actores ilegales presentes en la región, tanto guerrilla como paramilitares; no obstante, la guerrilla del ELN ha mantenido su visibilidad y se le reconoce el acumulado político en las zonas sobre las que logró ejercer dominio poco antes de finalizar la década del 90.

En el municipio antioqueño de San Carlos, el ELN apareció a mediados de la década del 80 a través de un trabajo realizado por los frentes Carlos Alirio Buitrago¹⁵ y Bernardo López Arroyave, los cuales buscaron articular su discurso político y sus acciones de guerra con la movilización ciudadana (el movimiento sancarlitano). Esta se desarrolló en torno a dos elementos determinantes de sus condiciones de vida: de un lado, las reivindicaciones concretas planteadas al Estado para atender necesidades urgentes; de otro, las luchas en torno a los megaproyectos energéticos de la región. La influencia del ELN se redujo drásticamente en la última década y actualmente es de carácter marginal.

Por último, es de destacar la presencia del grupo en los dos municipios del departamento del Cauca, El Tambo y Sotará, aunque la incursión en ellos tuvo

¹⁴ El oleoducto es operado por la multinacional Occidental Petroleum (OXY) en asociación con ECOPEPETROL, y produce diariamente 105.000 barriles de crudo, una de las principales fuentes de divisas de Colombia (Corporación Compromiso, 2008)

¹⁵ En homenaje a Carlos y Alirio, jóvenes catequistas que trabajaban con el sacerdote Bernardo López Arroyave, todos asesinados por fuerzas paramilitares.

lugar en dos períodos diferentes. En El Tambo, el grupo se instaló en el 2001 con el frente Manuel Vásquez Castaño, la Compañía Milton Hernández, y la Columna Móvil Camilo Cienfuegos¹⁶, los cuales han ido desplazando a las FARC de la región. En Sotará, por su parte, la intervención del ELN data de los años noventa tratando de ganar una posición estratégica privilegiada, y de agenciar algunos recursos de Cartón de Colombia, la multinacional presente en el lugar, a la vez que construir y organizar una base social que sirviera de talanquera a la acción del Estado¹⁷. En cierto sentido, se puede decir que mientras el interés de las FARC en Sotará ha tenido que ver con el despliegue de una estrategia político-militar más funcional al proyecto nacional de la organización, el ELN intentó construir una base de social a partir de una solidaridad orgánica, que en algún momento le representó legitimidad y apoyo de la población ubicada en sus zonas de control.

En Ovejas, el ELN desarrolló su acción a través del frente Jaime Bateman Cayón¹⁸ con el propósito de establecer una plataforma política en la región (Montes de María) en la cual ha tenido una presencia histórica.

Para el ELN ha sido importante disponer de corredores de tránsito entre algunas regiones que han sido bastiones importantes de su acción armada. Es el caso de Magangué, municipio que desde la década de los años 70 fue testigo de actividades esporádicas de este grupo a través de los frentes Darío de Jesús Ramírez Castro, Héroe y Mártires de Santa Rosa, el José Solano Sepúlveda, el Alfredo Gómez Quiñones y el Amilkar Grimaldos Barón, los cuales operan en zonas más protegidas de difícil acceso en el sur de Bolívar. Una condición determinante para explicar este interés es que este municipio es considerado puerto multimodal, lo que lo ha convertido en paso obligado para el tráfico de armas y de drogas entre el sur del departamento y la zona costera de los Montes de María, que son zonas con un elevado potencial económico.

Igual cosa ocurre en Salazar de la Palmas, un municipio que tiene cercanía geográfica con la frontera venezolana, la costa Caribe e incluso el río Magdalena, factor determinante por los lazos históricos de intercambio económico y la

16 Se dice que la tropa del ELN llegó por dos vías. La primera, un contingente que venía huyendo de Llorente, departamento de Nariño por la persecución militar y paramilitar. La segunda, combatientes provenientes del Naya se instalaron en esta zona trazando un recorrido que los lleva desde las montañas del Valle del Cauca al departamento del Cauca (municipios de Buenos Aires, Suárez, Morales y Cajibío), para luego llegar a El Tambo. (Universidad del Cauca, 2008).

17 Entrevista realizada a concejal del Municipio. Abril 8 de 2008.

18 Entre 1987 y 1988 surgieron y se fortalecieron los frentes “Jaime Bateman Cayón”, en las sabanas de Sucre y Bolívar, el “Astolfo González”, hoy Manuel Hernández, originario de Córdoba y Urabá; el “Ernesto Che Guevara”, con base en la zona cafetera del suroeste antioqueño, el “Bernardo López Arroyave”, implantado en el nordeste antioqueño; el “María Cano” en el nordeste y el Magdalena medio antioqueño; el “Claudia Isabel Escobar L.”, en la región de Suratá, Matanzas, California, Santander del Sur; el “Luis Fernando Porras”, ubicado en la frontera colombo venezolana, al igual que el Frente “Armando Cauca”, hijo también de estos años fecundos (Hernandez, 2006).

identidad cultural que unen la región. La actividad del ELN en Salazar ha tenido como epicentro el municipio de Arboledas, a través de los frentes Juan Fernando Porras, Armando Cagua Guerrero y los Cineras. Su interés en el municipio desde mediados de la década del 80 tiene que ver con su ubicación en el corredor estratégico Cúcuta–Tibú–El Tarra–Puerto Santander, que permite la salida desde la zona montañosa de Tibú hacia Venezuela, factor decisivo en la movilización de todo tipo de productos.

1.2. Los paramilitares

El informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) define a los paramilitares como “agrupaciones armadas con alcance nacional que bajo el pretexto de combatir a las organizaciones insurgentes, acumularon poder territorial, institucional y económico, atacando y desplazando a población e individuos indefensos y a sus organizaciones, a los que consideraban bases de apoyo de la guerrilla, convencidos de que los recursos estatales usados en el marco del Estado de derecho no son efectivos para combatir a la insurgencia o a sus apoyos sociales” (CNRR, 2007. p. 25).

La presencia de los paramilitares en el territorio nacional no ha seguido un modelo único; por el contrario, la dinámica de su evolución ha estado determinada en gran medida por el nivel de conflicto regional, las condiciones socio-económicas del territorio y la población que lo habita (Corporación Nuevo Arco Iris, 2007). En este sentido, la comprensión de su lugar en el universo de estudio implica analizar las diferentes fases por las cuales han pasado desde el momento de su incursión en el territorio, su consolidación local, la articulación regional y nacional, la desmovilización y el rearme.

Es de señalar que los grupos paramilitares tuvieron presencia, durante el período de análisis, en 17 de los 18 municipios del universo de estudio, aunque, como se examinará enseguida, su asentamiento en el territorio no está en todos los casos directamente relacionado con la lucha contrainsurgente. Esta última aparece como motivo central de su actividad en 12 de los 17 municipios.

Los orígenes

Los grupos paramilitares tienen su origen en los primeros años de la década del 80, como respuesta a los excesos cometidos por la guerrilla en diferentes regiones del país contra ganaderos y comerciantes (invasión de tierras, cobros de aportes económicos, etc.). Una referencia necesaria al respecto es la aparición del movimiento Muerte a Secuestradores (MAS), el cual se encargó de adelantar una campaña de desarticulación de la guerrilla y de exterminación de la Unión

Patriótica (UP), al tiempo que desarrollaba una estrategia de expansión e incidencia en la lucha contrainsurgente en varias regiones del país.

El caso de La Dorada corresponde a ese patrón. Allí, el agotamiento de la comunidad por los permanentes abusos de la guerrilla en la zona del Magdalena Medio y la aparición de narcotraficantes en la región posibilitaron el surgimiento y la consolidación de un proyecto paramilitar como propuesta contrainsurgente. Este proceso se desarrolló inspirado en la doctrina de Seguridad Nacional¹⁹ a través de acciones encaminadas a disminuir las bases de apoyo a la insurgencia mediante la represión abierta a la población supuestamente simpatizante de la guerrilla. Un factor que creó condiciones propicias para la realización de ese tipo de tarea fue el establecimiento geoestratégico de guarniciones militares y unidades orgánicas, como la XIV Brigada en Puerto Berrío y el Batallón Bárbula en Puerto Boyacá, con un radio de acción regional en la zona del Magdalena Medio²⁰.

Por la misma época, en Puerto López aparecieron “Los Carranceros”, un ejército privado creado por Víctor Carranza, al cual se responsabilizó de asesinatos selectivos, amenazas e intimidaciones a los habitantes del municipio y de la región. Este grupo, surgido en el Meta, contó con el apoyo de algunos narcotraficantes como Gonzalo Rodríguez Gacha y Víctor Carranza, y justificó su acción en la necesidad de hacer frente a las FARC en la región (municipios de San Martín, Granada y Vista Hermosa; posteriormente se extendió a Puerto Gaitán y Puerto López)²¹.

Otra de las regiones que vio el surgimiento del paramilitarismo a mediados de la década del 80 fue la región del Urabá –la cual abarca territorios en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó– como respuesta de las élites políticas y económicas a los avances de los movimientos y organizaciones sindicales por la vía armada: “En este panorama, se comenzó a insinuar lo que se presentó después

19 La línea de tiempo reconoce la existencia de ejércitos privados en Colombia con fines específicos y ubicaciones concretas, los cuales llegaron a operar como base fundacional del paramilitarismo en Colombia de forma mucho más fuerte que con las guerrillas y otro tipo de grupos, gracias a un componente presente en las instituciones estatales ligado a las doctrinas de seguridad nacional y las estrategias contrainsurgentes. (Valencia, 2008).

20 De acuerdo a los resultados de una investigación hecha por la Procuraduría General de la Nación en 1983 existían fuertes nexos entre militares activos con la dinámica de expansión y acción paramilitar. El 20 de febrero de 1983, el Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, informó que entre los 163 individuos investigados por su relación con el MAS, cincuenta y nueve eran oficiales policiales y militares en servicio activo, incluidos los comandantes de los Batallones Bárbula y Bomboná. En la década siguiente, muchos de estos oficiales participarían reiteradamente en acciones militar-paramilitares. Entre ellos estaban el Capitán Echandía, comandante del Batallón Bárbula, en Puerto Boyacá; el Coronel Álvaro Velandía, comandante del Batallón de Patriotas de Honda, y el Coronel Ramón Emilio Gil Bermúdez, comandante del Comando Operativo No. 10, en Cimitarra, departamento de Santander (Human Rights Watch, 1996).

21 En 1989, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) encontró fosas clandestinas con varios cadáveres y un centro de entrenamiento de paramilitares en varias haciendas de propiedad de Víctor Carranza, en Puerto López. El DAS hizo público uno de los testimonios que permitió poner al descubierto esa escuela de paramilitares y las fosas comunes (Congreso de la República, 1989, 2 de septiembre).

como un grupo de autodefensa, impulsado por algunos terratenientes como cuerpo armado que pudiera realizar acciones en la ilegalidad, con el fin de defender sus intereses económicos y políticos” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, citado en Corporación Compromiso, 2008).

En Necoclí²², por ejemplo, se hace mención a grupos de hacendados y ganaderos como financiadores de Los Chalis y Los Colimocha, “escuadrones de la muerte” que se identificaron como grupos de autodefensa. Las extorsiones, los secuestros y otras acciones que venían realizando los grupos guerrilleros en la zona motivaron la presencia de los paramilitares en ella en la década del 90, a través de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá –Accu- comandadas por Carlos Castaño, quienes “irrumperon con gran fuerza desde el norte del Urabá, zona ganadera, hacia el eje bananero. Necoclí fue la punta de lanza de los hermanos Castaño en esta lucha intestina. Los paramilitares también utilizaron el terror para posesionarse en el área” (*El Tiempo*, 1997, 1 de abril). En este municipio operaron los bloques Élmer Cárdenas (BEC), Costanero del Norte de Urabá y Bananero, el primero de ellos desmovilizado en abril de 2006, y el último, en noviembre de 2004, cerca de Necoclí.

Expansión y consolidación

La expansión del paramilitarismo tuvo lugar en la década del 90 en varias regiones del país, algunas de las cuales coinciden con los municipios incluidos en este estudio. Dicha expansión estuvo asociada a objetivos como la lucha anti-insurgente, la alianza con el narcotráfico, el control de territorios para el desarrollo de actividades económicas legales e ilegales y la inserción en la vida política local.

La región del Catatumbo²³ es relevante por la complejidad de factores asociados al asentamiento y desarrollo de los grupos paramilitares en esa zona. La incursión paramilitar estuvo vinculada, entre otros factores, al control de la explotación minera, el procesamiento y la comercialización de los cultivos de coca y el usufructo de la zona como corredor para el tráfico de droga²⁴. La presencia

22 El contexto inmediato de Necoclí es la sub-región de Urabá, caracterizada por ser un territorio complejo, heterogéneo, de límites difusos, pluri-étnico, pluricultural, con una gran riqueza representada en recursos naturales y biodiversidad y una ubicación geoestratégica que le permite la conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico.

23 La región del Catatumbo cubre gran parte del departamento de Norte de Santander (Colombia) y del Estado Zulia (Venezuela), desde los Andes venezolanos hasta la Serranía del Perijá.

24 “El grupo armado ilegal entró a disputar con la guerrilla el control territorial de los cultivos de coca, las explotaciones de carbón, oro y mármol, así como la ventaja estratégica por estar cerca de la frontera venezolana. En los siguientes tres años y hasta mediados de 2002, en esta zona se registraron 3.000 asesinatos, 39 masacres, 200 desapariciones y más 40.000 desplazados” (Alto Comisionado Para la Paz, 2004, febrero).

activa de los Bloques Norte, Central Bolívar y Catatumbo tuvo su origen en 1995 con la aparición en Ocaña de la sociedad de amigos de Ocaña, una organización que coordinó la incursión de estos grupos en la región. A partir de 1999, los paramilitares se adueñaron del territorio y obligaron a la guerrilla a replegarse, utilizando toda clase de actos de violencia, que la mayoría de veces afectaron directamente a la población civil. Además, lograron el control de actividades económicas legales e ilegales, y generalizaron el cobro de vacunas en plazas de mercado, establecimientos comerciales, a propietarios de las fincas ganaderas y a organizaciones ilegales ligadas al negocio de la gasolina y el narcotráfico.

En Tibú, el hecho emblemático de esta arremetida paramilitar ocurrió el 28 de mayo de 1999, cuando 200 paramilitares llegaron en cinco camiones al corregimiento de La Gabarra en un recorrido de terror que causó 20 muertos y 2.785 desplazados. Los paramilitares controlaron desde entonces el negocio de la coca, se apoderaron de recursos públicos, dominaron la contratación estatal, controlaron los juegos de azar, desaparecieron y reclutaron personas y se apoderaron de grandes extensiones de tierra. Los bloques Catatumbo y Norte mantuvieron su operación en la zona hasta el 2006, cuando se desmovilizaron en el marco de la negociación con el gobierno nacional.

En Salazar de las Palmas los grupos paramilitares se hicieron presentes desde el año 2001, buscando combatir y debilitar militarmente a los grupos guerrilleros presentes en la zona, y asumir las actividades que ella realizaba en términos del control del corredor estratégico que conecta el oriente con el norte y que permite moverse entre los departamentos de Cesar, Santander y Norte de Santander. El municipio está ubicado en una región con un alto potencial de riqueza representada en el petróleo y el carbón.

En la Costa Norte la presencia y expansión de las autodefensas se hizo evidente a finales de la década de los 90, cuando decidieron avanzar desde las zonas iniciales de influencia (el Urabá antioqueño, las sabanas de Córdoba y Cesar) e ingresar en esta región, de la que hacen parte los municipios de Magangué, Soledad y Ovejas.

La acción paramilitar en el municipio de Magangué se remonta hasta 1997. La incursión de los grupos paramilitares en la región afectó los cascos urbanos de Santa Rosa del Sur, San Pablo, Simití, Cantagallo y Morales (Magdalena medio) y Altos del Rosario y Río Viejo en las Lobas y Montecristo en La Mojana del departamento de Bolívar, a través del Bloque Central Bolívar. La ciudad se vio afectada por su condición de paso obligado como puerto multimodal y corredor estratégico, así como porque, en el marco del conflicto, es zona para el tráfico de armas y de drogas entre el sur del departamento y la zona costera de los Montes de

María (Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica, 2008). En Ovejas, la táctica de los paramilitares para incursionar en el territorio municipal fue el rompimiento de las “redes de apoyo” de las guerrillas, llevando a cabo homicidios selectivos, amenazas y constantes casos de desaparición forzada, todo lo cual incidió en el aumento del número de desplazados (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2007). Los grupos paramilitares están estrechamente ligados al narcotráfico y a las estructuras armadas creadas alrededor de esta actividad.

En Soledad, la presencia paramilitar se consolidó entre los años 2000 y 2006, a través del Bloque Norte con el frente “Tomas Felipe Guillén”, al mando de Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40. Su acción se focalizó en el sector suroccidental de la ciudad, en algunos barrios de los municipios de Malambo y Puerto Colombia. La actividad de las AUC estaría especialmente dirigida contra la población desplazada y las regiones de las sabanas de la Costa Atlántica, organizaciones sindicales, comunitarias y sociales, algunos ediles, miembros de juntas de acción comunal, docentes, periodistas, defensores de derechos humanos, sistemáticamente señalados como colaboradores de la insurgencia y, en consecuencia, amenazados” (Defensoria del Pueblo, citado por Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica, 2008). Esta zona resulta estratégica para facilitar la movilidad y el acceso a las sabanas de la costa norte y por la Ciénaga del Torno y Caño Clarín, departamento de Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta.

El interés económico: relaciones con organizaciones del narcotráfico

En Dosquebradas, Bello, Zarzal y Salento la incursión de los grupos paramilitares no tuvo contornos tan definidos como en otros municipios del universo de estudio. Uno de los factores que explica ese rasgo es la presencia de grupos organizados de narcotraficantes en estas zonas, los cuales han mantenido actividades a través de estructuras armadas propias como bandas consolidadas y con trayectoria de control sobre el territorio.

No obstante, el paramilitarismo logró invadir las distintas estructuras del poder ilegal vigentes tal y como lo demuestran las evidencias encontradas en Zarzal donde se dio una relación simbiótica entre el narcotráfico del Norte del Valle y las AUC, “hasta el punto que sus miembros son intercambiables: las autodefensas les prestan servicios de protección, pero también se complementan para combatir a la guerrilla en ciertas zonas donde ambos ven afectados sus intereses” (Guzmán y Moreno, citado por Foro Nacional Capítulo Valle del Cauca y UEP, 2008. p. 218). Según Guzmán y Moreno, los grupos paramilitares en el Valle, a diferencia de otras regiones, no lograron consolidar una base social de apoyo ni alcanzaron

la aceptación y el respaldo generalizado de la población. Algo similar ocurrió en Salento. Allí, la presencia paramilitar a través del Bloque Calima se entiende por ser éste un corredor estratégico que conecta al occidente con el centro del país y es antepuerta de entrada al Pacífico. Al igual que en la región del norte del Valle, la presencia de estos grupos se mezcla con estructuras de narcotraficantes.

En Dosquebradas, la presencia de grupos paramilitares se relaciona con la importancia estratégica del municipio, no sólo en la geografía del país, sino como parte del área metropolitana de Pereira. Según una declaración de Luis Hernando Gómez Bustamante, alias “Rasguño”, en la que menciona sus nexos con “Macaco”, asegura que después de la desmovilización de los paramilitares en la zona su ex aliado se había quedado con toda la estructura del narcotráfico que opera en este sector del país (Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle del Cauca y UEP, 2008).

En Bello, el proyecto paramilitar se hizo realidad hacia finales de la década del 90 a través del Bloque Metro de las AUC y, posteriormente, hacia 2001, a través del Bloque Cacique Nutibara. En 2001, existían más de 20 grupos armados que operaban en 50 de los 85 barrios del municipio. Estos grupos, según reporte de las autoridades municipales, contaban con aproximadamente 800 integrantes (Díaz, 2001). Según el testimonio de una líder social, “estas bandas de los muchachos de los barrios, empezaron a ser patrocinadas, apoyadas, respaldadas y dominadas por los paramilitares y empezaron a manejar unas “normas” de ellos mismos como combo. Pero –igual– existían rivalidades o algunos grupos que no copiaban, entonces esos seguían siendo exterminados por aquellos que ya se habían aliado”²⁵.

En los municipios de El Tambo y Suárez, la actividad paramilitar data de finales de la década del 90 e inicios del 2000 a través de los Bloques Calima y Farallones. Su aparición en la región está asociada a dos factores: la ubicación estratégica de los municipios y la conexión con el narcotráfico. En Suárez, las manifestaciones del paramilitarismo tuvieron lugar a principios de la actual década, ligadas a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en la zona del valle del Magdalena donde se localizaban las mayores inversiones del narcotráfico. Se trata de una zona agroindustrial que posee excelentes vías que la comunican con Bogotá, Cali, Medellín, y la vía a Honda, que une el norte del Tolima con los departamentos de Caldas, Risaralda y Cundinamarca. Las AUC brindaron protección a narcotraficantes que compraron tierras en la región (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, citado en Universidad del Cauca, 2008). Actualmente en El Tambo el paramilitarismo se

²⁵ Entrevista realizada a líder social del municipio. Noviembre de 2007.

reorganizó y cuenta con otras estructuras –Los Rastrojos y el Bloque Sur– cuyas acciones están aparentemente circunscritas al circuito del narcotráfico.

Como se sabe, los grupos paramilitares argumentaron como fundamento de su acción la defensa del establecimiento, sustentada en una perspectiva ideológica orientada a asumir una lucha contrainsurgente que el Estado y sus Fuerzas Militares, según ellos, no estaban enfrentando a cabalidad. Sin embargo, este principio fundacional no se cumplió en varias de las regiones en estudio –o, por lo menos, no constituyó la única motivación que alimentó su crecimiento y su expansión en las regiones de las cuales hacen parte los municipios estudiados. Ello se aprecia claramente en el Catatumbo, donde, hasta el momento de la desmovilización, tanto las FARC como el ELN mantenían su presencia activa. De otra parte, y como fue evidente en varios municipios, las acciones desarrolladas no se dirigieron exclusivamente a los grupos insurgentes, sino que afectaron a las organizaciones políticas y sociales y a la población civil, concebida por los grupos paramilitares como base social y política de la guerrilla.

Es necesario señalar que la expansión paramilitar, desde el punto de vista territorial, se dio desde las cabeceras hacia las áreas rurales, concentrándose en zonas de desarrollo económico, con propósitos de concentración de tierras, participación económica en la ejecución de megaproyectos, control de corredores comerciales e incursión en el negocio del narcotráfico.

1.3. El narcotráfico y sus diversas expresiones

La mención al narcotráfico como parte de la trama de actores armados ilegales presentes en las zonas incluidas en la presente investigación no pretende aludir a la complejidad de un fenómeno socio-económico bastante documentado en otros estudios, sino más bien mostrar su papel –en ocasiones activo- como actor ilegal en el territorio (manejo de cultivos, control de corredores, lavado de dinero, etc.) y comprender su alianza con la guerrilla y con los paramilitares.

Las circunstancias que rodean la presencia de narcotraficantes en algunos municipios tienen que ver con variables territoriales, socio-económicas y políticas en cada uno de ellos. En Dosquebradas, Zarzal y Salento, por ejemplo, su presencia ha estado ligada a la tenencia de tierras²⁶; los narcotraficantes han realizado altas inversiones para el lavado de activos y se han dotado de ejércitos privados como medio de protección de su actividad ilegal, en especial las bandas conocidas como

²⁶ Luego del Valle, Risaralda y Quindío son departamentos que presentan la mayor cantidad de propiedades pertenecientes al narcotráfico, situación conocida desde el año 1997 (Corporación Red de Universidades Públicas-Alma Máter, 2004).

los “Rastrojos” y los “Machos”²⁷, que han tenido una presencia muy activa en la región desde los primeros años de la década del 90. En este escenario la línea que distingue la acción entre grupos armados ilegales es demasiado difusa debido a que estas organizaciones tienen características de bandas criminales más que de ejércitos. Sin embargo, en el marco del proceso de desmovilización varias de estas estructuras tuvieron intenciones de hacerse pasar por grupos paramilitares para beneficiarse de la ley de justicia y paz²⁸.

Otra expresión del narcotráfico y de su vinculación con el territorio se encuentra en La Dorada, donde a comienzos de los años 80 algunos narcotraficantes empezaron a interesarse por la tenencia de propiedades en el municipio. Posteriormente, su actividad trascendió hacia el escenario político a través del movimiento Paz, Progreso y Cultura, entre cuyos fundadores figuraba John Jairo Correa Alzate, conocido narcotraficante de la región. El movimiento contó entre sus filas a César Arturo Alzate, primo de John Jairo Correa, quien en 1994 fue elegido como concejal y, posteriormente, en 2000, como alcalde, luego de haber fracasado en su primer intento en 1997²⁹.

Un perfil diferente se presenta en el municipio de Bello, Antioquia, donde diferentes bandas delincuenciales³⁰ operaron desde los primeros años del 80 hasta

27 “En medio de la disputa, las estructuras criminales comenzaron a girar en torno a los capos dominantes: Diego Montoya, con un grupo denominado como “Los Machos” y Wilber Varela con “Los Rastrojos”. Estas facciones armadas se conformaron a partir de grupos locales, en el marco de alianzas entre traquetos (...). Dentro de los hombres más cercanos a Jabón, se encuentran Diego “Rastrojo”, líder de la banda del mismo nombre y Julio César López Peña, así como personajes conocidos con los alias de “Comba”, “Mango”, “Chorizo”, “Memín” y “Fofe”, entre otros. El ejército privado de “Don Diego”, se integró a partir de siete agrupaciones: “Los Capaechivo”, “Los Yiyos” – en vías de desaparición, “Los Robayo”, “Los Alzate”, “Zarzal”, “Tulúa” y “Dovio”. De esta manera, el monopolio del Cartel se fue rompiendo, quedando en manos de organizaciones fragmentadas, que oscilan entre alianzas y disputas”. (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2006. p. 20 y 21).

28 Según fuentes de la Policía, Montoya y “Don Berna” tienen estrechos vínculos. El uniformado agregó que se dice que “Don Berna” protegía a “Don Diego” en el Magdalena Medio y que le vendió un ejército de paras, dirigidos por “Kankil” para que lo trasladara al Cañón de Garrapatas”. Un investigador que ha seguido de cerca estas capturas indicó que los miembros del Cartel del Norte del Valle han encontrado en Antioquia la protección de los paramilitares. Como las autoridades centraron sus acciones de control en Cali, el norte del Valle del Cauca y el Eje Cafetero, los capos debieron dejar estos municipios para desplazarse a zonas donde no había tanta presión. (FAC, 2005, 8 de noviembre).

29 En febrero de 2007 se conoció un documento de tres páginas, radicado en la Secretaría de Sala Penal de la Corte, en el que una persona señaló presuntos vínculos de la clase política de la región con grupos de paramilitares y narcotraficantes. Según el documento, “desde hace 35 años en La Dorada se dio un giro en la política debido a la orientación y financiación del presunto narcotraficante Jairo Correa Alzate, quien a través de varios de sus parientes penetró las esferas no sólo políticas, sino administrativas de la región”. Añade que esos apoyos llevaron a la Alcaldía al religioso católico Nicolás Gómez Montes, para el período 1994-1997 y luego a César Arturo Alzate Montes, para el período 2001-2003. (La Patria, 2007, febrero).

30 “Pablo Escobar forma una raíz de su grupo en Bello y empiezan a capacitar una serie de muchachos. A partir de ahí está el boom de las bandas en el departamento, en este caso en Medellín y en Bello se genera un gran escenario de bandas delictivas que se pelean por los territorios, por el expendio de drogas y por diferentes circunstancias en el municipio”. Entrevista realizada a funcionario público del municipio. Noviembre 2007.

mediados del 90; tales bandas actuaron al servicio del cartel de Medellín, en la distribución y comercialización de droga, así como en la labor de sicariato. Entre ellas, la más reconocida fue *La Ramada*, referenciada por su temeridad y su nivel de organización interna. Dentro del grupo de bandas que tuvieron actividades pueden ser mencionadas las de Pachelli, Los Chatas, La Plaza, la banda de Frank, la banda del barrio Camacol, los del Mirador, Fontidueño, La Meseta, San Martín, el Congo, el Paraíso, barrio Mesa y Prado.

La influencia de estas bandas trascendió los linderos del municipio, pero fueron aniquiladas por la incursión de grupos paramilitares en la región alrededor de 1994, momento en que fue desarticulado el cartel de Medellín, lo que permitió a otros grupos mantener el control sobre el negocio de la droga en Antioquia. Actualmente, se sabe de la presencia de diferentes grupos delincuenciales, los cuales tienden a ubicarse en barrios o zonas marginales de la cabecera y ejecutan actividades inherentes al negocio del narcotráfico, tales como las “oficinas” de cobro, el control de rutas, el abastecimiento de precursores y el manejo de bandas de sicarios. En algunos municipios la expresión del narcotráfico no ha sido tan explícita, como es el caso de Necoclí y San Carlos, Magangué, y El Tambo, donde existen áreas de cultivo, o Puerto López y Ovejas, por su condición de corredores para el tráfico de insumos.

1.4. Otros actores

En el complejo mapa de actores ilegales referenciados en este estudio aparecen algunos que no responden a las categorías hasta ahora señaladas. Sin embargo, se trata de actores que llegan a establecer una particular estructura de poder en el territorio donde tienen asiento, a través de la combinación de poder económico, seguridad privada y reconocimiento político, lo que los proyecta como un poder alterno y les permite ejercer una clara influencia en diferentes ámbitos de la vida local.

Dos casos responden a esa característica, personificados en las figuras de Víctor Carranza y el clan familiar de Enilce López, conocida en todo el país como “La Gata”. El primero de ellos ha logrado importantes niveles de incidencia en la vida económica, social y política local sin adoptar explícitamente rasgos definidos como jefe paramilitar o como capo del narcotráfico³¹. La presencia de Víctor Carranza en el municipio es de larga data, pues desde los primeros años de la década del 80 inició la compra de tierras, con un alto nivel de concentración de la

³¹ Si bien se conoce que Carranza contribuyó a la creación de grupos de autodefensa, apoyó actividades contrainsurgentes y contó con un ejército propio –los Carranceros– en la actualidad maneja una serie de actividades económicas de carácter legal que le permiten desplegar una influencia notable tanto sobre actores de la sociedad civil y política del municipio como sobre diversos grupos de paramilitares que se disputan el control territorial en esa zona del país.

propiedad, y desarrolló negocios en sectores como la ganadería, el transporte de crudo, además de ganar influencia en la vida política local.

Como se verá en los próximos capítulos, Carranza maneja los hilos del poder local, da el aval a candidaturas políticas, influye en decisiones administrativas, crea organizaciones sociales para ganar legitimidad y contener el avance de grupos paramilitares que pretenden disputar su hegemonía en el municipio, gana el favor social a través de prebendas asistencialistas que resuelven necesidades de diversos sectores de la población, llega a acuerdos con los jefes paramilitares sobre la distribución del territorio, negocia con los alcaldes y con los grupos que los respaldan para mantener su influencia política, e, incluso, hace uso de un ejército propio para erradicar del municipio las organizaciones y los dirigentes de izquierda e imponer su propia ley. En otras palabras, ha manejado el municipio como si fuera su propia hacienda, imponiendo una suerte de poder doméstico que extendió a todos los órdenes de la vida local, incluido el político-administrativo.

El otro caso es el del clan familiar de Enilce López, empresaria del juego en el municipio de Magangué, quien extendió su poder económico a los departamentos de Bolívar y Atlántico, y ha tenido una figuración política significativa como integrante del Movimiento Apertura Liberal, con altas votaciones, tanto para la Alcaldía del municipio como para el Congreso de la República. Enilce López está recluida actualmente en la cárcel y sus hijos, el alcalde Jorge Luis y el congresista Héctor Julio Alfonso López, son requeridos por la justicia colombiana³². Una de las características que concentra la atención sobre esta familia es su cuerpo de escolta que, antes que ser un grupo de seguridad, se asemeja más a un ejército particular, conformado por 180 personas con dotación de alto calibre³³.

Aparte de estos dos casos *sui generis* dentro del universo de estudio, es necesario hacer mención de otros actores, surgidos en algunos de los municipios estudiados luego del proceso de desmovilización de la mayor parte de los grupos de autodefensas. En efecto, en los últimos tres años han ido apareciendo bandas criminales ligadas al narcotráfico, conocidas con el nombre genérico de *Águilas Negras*. Dichas bandas han conformado una estructura negociada por algunos

32 El representante a la Cámara por Apertura Liberal, Héctor Julio Alfonso López, renunció a su investidura según manifestó en un comunicado para estar al lado de su madre, quien se encontraba en delicado estado de salud después de haber sido detenida en febrero de 2006 por el CTI de la Fiscalía, acusada de lavado de activos. Por su parte, el otro hijo, Jorge Luis Alfonso López, fue acusado del desvío de dineros del municipio de Magangué, donde fue electo en el 2003 con el apoyo de su madre, y se encuentra prófugo de la justicia. (Revista Semana, 2007, 10 de diciembre).

33 “La Gata” logró tener más seguridad que Luis Carlos Sarmiento Angulo, que para todas sus empresas tiene autorizados 130 escoltas; o que Bavaria, que cuenta con 112, o una empresa de la magnitud de El Cerrejón, que tiene 80. Lo paradójico es que ni en ese momento, ni aún ahora que la controvertida mujer se encuentra en la cárcel, ha sido posible desarmar todo su ejército. Aunque las licencias de Aposucre, Unicat, y la de su hijo han sido revocadas, aún sigue vigente la de su empresa Uniapuestas. (Revista Semana, 2006, 26 de febrero).

desmovilizados del bloque Norte de las AUC con los hermanos Miguel Ángel y Víctor Manuel Mejía Múnera, alias *Los Mellizos*, quienes con esta transacción pretendían dominar rutas del narcotráfico entre Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, La Guajira y hasta la parte de norte de Santander³⁴. Según informes recientes (Echandía, 2008), se trata de 22 grupos con cerca de 3.000 integrantes, localizados en 102 municipios de 17 departamentos, entre ellos La Guajira, Cesar, Córdoba, Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Antioquia, Meta, Guaviare, Casanare, Nariño, Tolima y Caldas.

2. PRETENSIONES Y MOTIVACIONES

Vislumbrar cuáles son las razones que han llevado a los grupos armados ilegales a asentarse en los municipios del universo de estudio e incidir en la gestión de los asuntos públicos y en la vida de esas localidades es un ejercicio complejo, como se desprende del análisis realizado hasta ahora. Estas razones han sido resumidas en la tabla 2, la cual muestra el peso de los intereses militares, económicos y político-ideológicos que han soportado la presencia y la acción de los diferentes actores en el territorio objeto de análisis.

Resulta interesante observar en el caso de los grupos guerrilleros que, pese a que definen como marco de su acción política la lucha armada contra el Estado, sustentada en principios ideológicos definidos, de los que se desprenden reivindicaciones en torno a reformas socio-económicas y políticas, y esfuerzos por ganar para sus consignas una base social y política sólida³⁵, las motivaciones económicas no dejan de estar presentes, no sólo en la mira de garantizar los recursos necesarios para su sostenimiento como grupos insurgentes, sino de aprovechar rendimientos de actividades altamente lucrativas, como el narcotráfico y la extorsión. Desde el punto de vista militar, el control del territorio pretendido por estos grupos busca asegurar su movilidad, el acceso a recursos, la protección necesaria para resguardarse del enemigo (zonas de repliegue), la garantía de corredores para el

34 "Las autoridades departamentales coinciden en señalar que hacia junio de 2006 aparecieron bandas criminales, integradas por narcotraficantes, delincuentes comunes, por no desmovilizados y por algunos desmovilizados del bloque Norte de las AUC, frentes Tomás Felipe Guillen y Resistencia Tayrona, que empezaron a delinquir en los departamentos de Magdalena y Atlántico. Estas estructuras delincuenciales tienen entre sus objetivos retomar el control del narcotráfico (zonas de cultivo en el Magdalena y sur de Bolívar, rutas de ingreso y salida al mar y manejo de carreteras en el Atlántico, entre otras), apropiarse del negocio del presta-paga diario e intentar interferir en la política local. Estas bandas criminales tomaron el nombre genérico de Águilas Negras y empezaron a actuar en el sur de Barranquilla y en los municipios ribereños de Soledad, Malambo, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera, los cuales estuvieron bajo la influencia del bloque Norte" (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, citado por Fundación Foro Nacional - Capítulo Costa Atlántica, 2007b).

35 Se habla aquí de los grupos guerrilleros como categoría genérica. Sin embargo, no sobra recordar que existen matices entre grupos, especialmente entre las FARC y el ELN, en cuanto a concepciones políticas, fuentes de inspiración ideológica y maneras de ver la lucha armada y su relación con la población.

tránsito y el intercambio y la influencia sobre poblaciones y autoridades públicas, vía infiltración, intimidación o legitimación.

Lo que se observa en los municipios estudiados, en una mirada de mediano y largo plazo, es que la guerrilla, especialmente las FARC, ha modificado sus prioridades en términos de intereses, de tal manera que, sin abandonar su lucha por el poder del Estado y sin dejar de lado algunos de sus fundamentos ideológicos, han otorgado un peso significativo a las razones de orden económico, estrechamente ligadas al desarrollo del narcotráfico. De otra parte, como consecuencia de la ofensiva derivada de la aplicación de la política de seguridad democrática por parte del gobierno nacional en los últimos seis años, la guerrilla se ha visto obligada a un repliegue estratégico, reflejado en la disminución sustancial del número de sus acciones militares, en su reagrupamiento en algunas zonas y en la modificación de sus relaciones con la población en las zonas donde tradicionalmente han tenido una influencia visible. Esto la ha convertido en algunos lugares en actores latentes e incluso, marginales o, si acaso, como ocurre en Norte de Santander, como parte de un pacto de no agresión con otros actores armados ilegales³⁶.

Por su parte, los grupos paramilitares, asociados en un comienzo al objetivo de lucha contrainsurgente para proteger y brindar seguridad a sectores propietarios (ganaderos, comerciantes, terratenientes) y a otras capas de la población contra los abusos cometidos por la guerrilla, fueron transformando su interés en el territorio hacia propósitos de carácter económico, sin abandonar del todo su motivación inicial. Síntoma de ello es que solamente en 12 de los 17 municipios del universo de estudio donde estos grupos hicieron presencia el objetivo contrainsurgente siguió siendo durante el período de análisis uno de los propósitos que motivaron su asentamiento en el territorio y el control ejercido sobre su población y sus recursos.

En esos municipios los paramilitares, surgidos a partir de circunstancias regionales particulares, lograron el repliegue, total o parcial, de las diferentes agrupaciones guerrilleras³⁷. Sin embargo, las áreas donde operaron, caracterizadas por ser zonas estratégicas para el tráfico de bienes legales e ilegales, para el desarrollo de megaproyectos (agro-combustibles, recursos bio-energéticos, cultivos comerciales, generación de energía, construcción de infraestructura, entre otros), o ricas

³⁶ Esta condición no es, sin embargo, uniforme en todos los municipios estudiados, pues cambia según las estructuras de oportunidad que brinda cada territorio. En efecto, la presencia de la guerrilla no siempre está directamente relacionada con la toma del poder local o con el afán de incidir en las decisiones políticas, sino que obedece a otros factores como la búsqueda de movilidad, bien sea para el repliegue de la tropa o para el tránsito de abastecimientos, o el control del tráfico de drogas como fuente de financiamiento y sostenimiento económico

³⁷ En algunos lugares, como Puerto López y La Dorada, la erradicación de los grupos guerrilleros y de los movimientos sociales y políticos supuestamente asociados a ellos se llevó a cabo desde comienzos de la década del ochenta.

en recursos productivos, se convirtieron en foco de un interés centrado esencialmente en la acumulación de capital. En la misma medida en que fueron logrando su propósito de erradicar a los grupos guerrilleros de los diferentes municipios y consiguieron controlar las variables claves de esos territorios, se insertaron en la economía local o implantaron proyectos económicos lucrativos (legales e ilegales), convirtiendo la acumulación de capital en uno de sus afanes más evidentes.

El vínculo con el narcotráfico es uno de los factores claves para comprender este giro de intereses en los grupos paramilitares. Aunque ello motivó divisiones en su seno³⁸, dicho vínculo fue definitivo para incorporar la variable lucrativa en el quehacer de los grupos paramilitares, hasta convertirla, en la mayoría de ellos, en el propósito más importante de su organización y su acción³⁹. La expansión, consolidación y posterior desmovilización de los grupos paramilitares ha tendido así a configurar un escenario donde su presencia y actividad están ligadas con propósitos de defensa y protección de intereses económicos (acumulación de capital a través de diferentes medios, tanto legales como ilegales). La acumulación de capitales se ha ido convirtiendo en un fin en sí mismo tras el manto de brindar protección y seguridad a la población local.

En uno y otro caso (lucha contrainsurgente y acumulación de capital) el control militar del territorio ha sido fundamental. Por eso, durante el período de análisis, la apuesta fundamental de los grupos paramilitares en los municipios del universo de estudio donde tuvieron influencia fue conquistar el territorio, asentarse en él y ejercer un dominio, hasta donde fuera posible único. No lo lograron en todas las regiones. La zona del Catatumbo ejemplifica muy bien esta circunstancia: allí han coexistido paramilitares, guerrillas, narcotraficantes, mafias y bandas delincuenciales asociadas a diversos negocios, que se han repartido el territorio con la intención de que cada uno pueda derivar lucro de la variada actividad económica que tiene lugar en esa zona. Hay tal potencialidad económica y son tales los costos del dominio absoluto del territorio que la mejor solución es mantener el equilibrio de poderes para repartirse el botín.

38 No sobra recordar la postura de Carlos Castaño, quien se opuso permanentemente a la posibilidad de que el narcotráfico permeara la organización (AUC) y desvirtuara los propósitos iniciales de lucha contra-insurgente.

39 La zona del Catatumbo, en el Norte de Santander, expresa muy bien el giro de los grupos paramilitares hacia objetivos económicos. Allí se conjugan un conjunto de circunstancias que favorecieron ese cambio: es zona de frontera, por lo que el contrabando es una actividad frecuente; es corredor de paso para el tráfico de bienes legales e ilegales, y es una zona rica en recursos naturales (petróleo y carbón).

Tabla 2. Intereses y motivaciones de los actores ilegales sobre los municipios

ACTOR	MILITAR						TIPOS DE INTERES							
	Corredor estratégico	Corredor de tránsito	Zona de repliegue	Control territorial	Corredor de abastecimiento	Tráfico de drogas	Control cultivos	Extorsión	Otras	Base política	Infiltración	Intimidación y subordinación	Lucha contra-insurgente	Convivencia
FARC	Cabrera, Tambo	Dosquebradas, Ocaña, Salazar de las Palmas, Sotará, Suárez, Salento	Sotará, Suárez	Cabrera, Magangué, Ovejas, Tambo, Tibú	Bello, Necoclí, Ovejas, Soledad	Magangué, Ocaña, Ovejas, Salazar de las Palmas, Tambo, Tibú	Magangué, Salazar de las Palmas, Tambo, Tibú	Salento	San Carlos	Cabrera, San Carlos, Tambo	Bello, Salazar de las Palmas, Soledad			
ELN		Dosquebradas, Magangué, Salazar de las Palmas	Sotará	Tambo, Tibú	Ovejas	Ocaña, San Carlos, Sotará, Tibú	Tambo	Ovejas	Ocaña, Ovejas, San Carlos, Tambo, Tibú, Sotará	Dosquebradas				
Paramilitares	San Carlos, Dosquebradas, La Dorada, Necoclí, Ocaña, Ovejas, Salazar de las Palmas, Tambo, Zarzal, Puerto López	Ovejas, Magangué, Sotará	Sotará, Salento, Soledad, Tambo, Tibú, Puerto López	Bello, Dosquebradas, La Dorada, Magangué, Salazar de las Palmas, Salento, Soledad, Sotará, Tambo, Tibú, Puerto López		San Carlos, Magangué, Necoclí, Ocaña, Ovejas, Tambo, Tibú, Zarzal, Puerto López	San Carlos	Bello, Dosquebradas, La Dorada, Necoclí, Ocaña, Ovejas, Salento, San Carlos, Soledad, Suárez, Tibú, Puerto López			Bello, La Dorada, Magangué, Necoclí, Ocaña, Ovejas, Salazar de las Palmas, San Carlos, Soledad, Suárez, Tambo, Tibú		Dosquebradas, Necoclí, Ocaña, Ovejas, Salazar de las Palmas, Salento, San Carlos, Soledad, Suárez, El Tambo, Tibú	
Narco-tráfico						Necoclí, Zarzal		Zarzal, La Dorada, Dosquebradas, Necoclí, Salento						La Dorada, Zarzal, Dosquebradas, Salento
Bandas				Dosquebradas		Dosquebradas								
Otros								Puerto López, Magangué						Puerto López, Magangué

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes regionales.

Esta misma pretensión económica ha sido el núcleo del interés de los otros actores, tanto en el caso de la familia López, en Magangué, y de Víctor Carranza, en Puerto López, como de las organizaciones de narcotraficantes y de otros grupos delincuenciales. En el caso de Carranza y del clan López, el uso de la intimidación por medio de las armas, la inserción en la vida política local y el acceso al manejo de la administración municipal han sido instrumentos claves para garantizar el rápido crecimiento de sus negocios. En cuanto al narcotráfico, su sociedad con paramilitares o con grupos guerrilleros ha sido de conveniencia, pues unos y otros, independientemente de su orientación ideológica, brindan protección. Además, dado que controlan buena parte de los territorios donde ellos desarrollan su actividad ilegal, sea el cultivo, sea el tráfico de drogas, sería difícil, casi imposible, actuar por cuenta propia o rivalizar con unos y otros por el control territorial. Las alianzas económicas se convierten así en una conducta casi ineludible y, de todos modos, provechosa, para los narcotraficantes.

Lo que llama la atención del análisis anterior es que, pese a sus diferencias ideológicas e identitarias, los actores armados ilegales tienden a converger en un propósito común: la acumulación de capital, no sólo como medio para la supervivencia como grupo, sino como actividad que orienta su acción en el territorio. El interés económico, de carácter depredador, parece erigirse como razón fundamental, luego de que las pretensiones políticas e ideológicas (toma del poder del Estado, lucha contra-insurgente) parecieron ocupar años ha el primer lugar en la jerarquía de motivaciones de estos actores.

3. ESTRATEGIAS Y MODALIDADES DE ACCIÓN

El control del territorio, entendido como la imposición de reglas de juego por parte de los actores armados ilegales sobre la movilidad de la población, los flujos de información, mercancías, bienes, insumos, enseres y demás productos en una zona determinada, implica una relación de dichos actores con los diferentes grupos poblacionales que lo habitan. Esto significa la regulación del uso y usufructo de los suelos y la producción, así como de los comportamientos y patrones socio-culturales (tipo de personas aceptadas, conductas sociales esperadas, entre otras). Como parte de dicha estrategia los grupos ilegales desarrollan todo tipo de actividades, desde la intervención para la solución de necesidades inmediatas de la población hasta la intimidación y la amenaza a sectores específicos de la población, los asesinatos y las masacres, pasando por la compra de tierras, la implementación de proyectos económicos y el establecimiento de alianzas con grupos específicos.

Tales modalidades de acción han sido compartidas en varios momentos por los diferentes actores armados, aunque el predominio de alguna de ellas cambia

según el tipo de actor, el momento en que son utilizadas y las condiciones del entorno (económicas, políticas y socio-culturales). La evidencia empírica sugiere que mientras la guerrilla en un primer momento se preocupó por ganar adeptos a su causa a través de un trabajo de sensibilización ideológica y de formulación de reivindicaciones inmediatas, poco a poco fue haciendo uso de su capacidad militar para permanecer en el territorio e imponer su mando sobre la población bajo su influencia. El caso de Cabrera refleja de manera nítida este cambio.

Por su parte, los grupos paramilitares parecen haber utilizado un procedimiento de signo contrario: en general, incursionaron de manera violenta en los territorios, pues se trataba de una guerra contra la guerrilla, y a medida que fueron ganando control territorial desarrollaron modalidades de acción orientadas a consolidar y a legitimar su presencia en los municipios. Incluso, como se verá en el capítulo respectivo, los grupos paramilitares han buscado recientemente, después de su desmovilización, ser aceptados social y políticamente por parte de la población a través de la generación de empleo, del desarrollo de proyectos de carácter asistencialista o mediante la “limpieza social” selectiva y el control de la delincuencia, todo con el ánimo de mostrar una cierta capacidad de erradicar las fuentes de inseguridad ciudadana y garantizar el bienestar general.

Esta estrategia y estas modalidades de acción han sido compartidas por algunos de los llamados “otros actores”, especialmente en el caso de Víctor Carranza, quien mantiene un estricto control sobre la economía local, la población y la vida política en Puerto López, a través de la generación de empleo y de acciones asistenciales orientadas a personas y a organizaciones de la comunidad, con lo cual ha garantizado una aceptación general como patrón y señor de la región y un dominio sobre la vida del municipio.

En el caso del narcotráfico, la estrategia es diferente, pues se trata de asegurar las condiciones para el desarrollo de su actividad económica. Esto los ha llevado no sólo a establecer alianzas con la guerrilla y los paramilitares, sino a configurar grupos armados propios (escoltas, sicarios, etc.) que imponen su ley, independientemente de quién sea afectado, cuando lo consideran necesario para proteger los intereses de los “capos”. Algo parecido puede decirse de milicias urbanas, bandas y combos delincuenciales y otras mafias ligadas a actividades económicas legales e ilegales. Además, la relación con las autoridades locales constituye –como se verá más adelante– un ingrediente estratégico para asegurar protección personal y condiciones para el desarrollo de su actividad en el territorio.

4. RELACIONES ENTRE LOS ACTORES ARMADOS ILEGALES

Las relaciones entre los actores armados ilegales se definen estratégicamente, según condiciones de tiempo, relación costo-beneficio y grado en que contribuyen a fortalecer su posición en el territorio y a facilitar el control político y económico en los municipios. Esas relaciones pueden tornarse simétricas o asimétricas, revelando diferentes grados de tensión entre ellos, así como pactos y alianzas de conveniencia mutua.

Una primera modalidad de relacionamiento ha sido la confrontación armada entre los actores ilegales e incluso entre grupos dentro de una misma estructura. Fue el caso conocido de la confrontación entre guerrilla y paramilitares en buena parte de los municipios estudiados⁴⁰, pero fue también el caso entre agrupaciones paramilitares, las cuales en algunas zonas, por ejemplo Puerto López o los municipios de Antioquia, mantuvieron una fuerte disputa por el control territorial, que produjo centenares de muertos en lapsos relativamente cortos.

Otra forma de relación observada es la adopción de “pactos” estratégicos mediante los cuales los actores evitan la confrontación militar y acuerdan la distribución de áreas de acción y control para cada uno de los grupos. Esta situación, característica de los municipios estudiados en el Norte de Santander, o de Puerto López en la segunda mitad de la década del noventa, responde bien sea a la confluencia de intereses, bien a la incapacidad de un grupo de imponer su hegemonía absoluta sobre los demás, bien –sin ser un factor excluyente de los anteriores– a la capacidad (económica) del territorio de albergar a diferentes actores.

Una tercera modalidad ha sido la alianza ya mencionada entre paramilitares, de un lado, y guerrilla, de otro, con organizaciones de narcotraficantes. En este caso, la convergencia de intereses ha sido un factor clave: búsqueda de protección para la actividad ilegal, de parte de los narcotraficantes, y generación de recursos, sea para el sostenimiento, sea para la acumulación de capital, de parte de la guerrilla y de los paramilitares.

Finalmente, es necesario hablar de un proceso de sucesión de actores en el territorio, entendiendo por tal la presencia continua de actores armados ilegales en una determinada zona, que, por la vía de la confrontación o de las alianzas, van sustituyendo a otros actores e imponiendo sus reglas de juego. Fue el caso de los paramilitares, cuando ganaron territorios a la guerrilla en varias zonas del país,

⁴⁰ Aunque no ha sido el objeto de este estudio, no sobra señalar que los paramilitares recibieron apoyo de algunos sectores del ejército para librar su lucha contrainsurgente. Ese apoyo ha sido documentado y comprobado por las investigaciones judiciales llevadas a cabo al respecto.

o de las nuevas bandas emergentes, quienes intentan apropiarse de los territorios “abandonados” por los paramilitares después de su desmovilización, o de la guerrilla que intenta recuperarlos. Este proceso de sucesión implica generalmente para la población acomodarse a nuevas reglas de juego y soportar un yugo que, independientemente de quién lo imponga, afecta por igual su vida individual y colectiva. Como se verá luego, esa es una de las situaciones más dramáticas que ha debido soportar la población civil y que suscita de parte de esta última una amplia gama de reacciones, que van desde el temor hasta la aceptación del nuevo orden, pasando por la indiferencia y la resistencia.

CAPÍTULO 6

TRAYECTORIA Y EVOLUCIÓN DE LOS MAPAS POLÍTICOS MUNICIPALES

La presencia de los actores armados ilegales en el territorio, siendo clave para asegurar su dominio militar y económico, no necesariamente garantiza su incidencia en las decisiones públicas municipales. Influir en estas últimas requiere tener un cierto margen de maniobra en la vida política local y, en particular, en la selección de las autoridades públicas. De ahí la importancia de indagar sobre la forma como los grupos paramilitares, las guerrillas, los narcotraficantes y otros actores armados han incidido en la política local en los municipios estudiados. En este capítulo se analiza la tradición política de estos últimos en términos de los partidos o movimientos que mayor presencia han tenido en la Alcaldía y el concejo, y la forma como en los últimos años estas trayectorias se han visto modificadas. Conocer las dinámicas y prácticas políticas locales puede ofrecer claves para entender las relaciones que se han tejido entre actores ilegales y la clase política municipal, y para comprobar en qué medida las trayectorias políticas particulares se han visto alteradas por la acción de dichos actores¹.

¹ Una precisión metodológica es necesaria. En la medida en que las series estadísticas construidas con los datos ofrecidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Registradurías Departamentales y, en algunos pocos casos, municipales, son el eje sobre el que se articula el análisis, el intento de clasificación adoptado plantea un problema, sobre todo en el caso de las corporaciones públicas, debido a la dificultad para discriminar cuándo las diversas alternativas políticas presentes correspondieron a reales terceras fuerzas y cuándo fueron derivaciones de los partidos tradicionales o simplemente organizaciones conformadas por políticos que, al tener el caudal necesario de votación, optaron por participar a nombre de otra colectividad diferente a aquella en la que militaron anteriormente. No hay consenso en el tratamiento dado por la comunidad académica nacional a este problema. Clara Rocío Rodríguez (2005) ilustra la situación al respecto en un estudio particular para el caso de Bogotá, que puede ser extendido a otros niveles, como el abordado en este estudio. Citando múltiples ejemplos, Rodríguez encuentra que algunos estudiosos prefieren mantener la clasificación de la Registraduría, alegando que así evitan usar criterios parciales o subjetivos para la conformación de las categorías. Manifiestan además sus dudas sobre la pertinencia de agrupar, dentro del bipartidismo, votos de grandes fracciones que cuentan con fuerza o tradición reconocidas, o de sumar agrupaciones que, aunque usan el término de liberales o conservadoras en sus nombres, tienen que obtener financiación propia. Sin embargo, también se encuentran diversos intentos de reclasificación que suman a los partidos tradicionales a personajes avalados por otras organizaciones políticas que reconocidamente han pertenecido anteriormente al bipartidismo. De esta manera, prefieren tratar de categorizar a los “otros” exclusivamente según su identidad como movimientos cívicos, movimientos ciudadanos,

En términos del sistema de partidos, puede afirmarse que los municipios estudiados no se alejan demasiado de las tendencias que ha mostrado el sistema de partidos en el país. Así, el predominio bipartidista del inicio del período, caracterizado por un peso mayor del partido Liberal, el conservatismo como segunda fuerza y casos excepcionales de municipios que se apartan de este patrón, se mantiene a lo largo del período pero va cediendo notablemente ante la aparición y el auge de otras fuerzas políticas, las cuales ganan peso significativo en los mapas políticos derivados de las elecciones más recientes.

Dos hipótesis complementarias entre ellas pueden explicar estas transformaciones en los sistemas de partidos locales, así como en las capacidades diferenciadas de los dos partidos tradicionales de responder a los cambios. En primer término, la reagrupación partidista resultante de mecanismos electorales, como el establecimiento de variados umbrales y la listas únicas, previstos en la reforma política del 2003. En segundo lugar, el fenómeno político del uribismo

movimientos comunitarios o comunales, cristianos o de la izquierda. Mientras este segundo enfoque puede adoptarse con mayor facilidad en términos del ejecutivo, su dificultad es evidente cuando se trata de analizar la composición de las corporaciones públicas, sobre todo del nivel local.

Tomando en consideración la circunstancia anterior, metodológicamente se optó por dar un tratamiento diferente a la información sobre Alcaldía y sobre concejo. En el primer caso, se indagó sobre situaciones en las que, sin lugar a dudas, fracciones de los partidos tradicionales presentaron candidatos que resultaron ganadores. Así, en términos de clasificación, se incluyeron corrientes que pueden ser consideradas como afines a la familia liberal o conservadora en los términos planteados por varios autores, por ejemplo David Roll (2002) y Diana Hoyos (2005). Esta última clasifica los partidos y movimientos pertenecientes a las familias liberales y conservadoras registrados en las elecciones locales de 1986, 1988, 1990, 1994, 1997 y 2000. En dichas situaciones, la información derivada de la Registraduría se complementó con entrevistas y consultas a políticos, funcionarios y pobladores, así como con información de prensa.

Esta opción metodológica parece ser la más adecuada en consideración a la filiación de los alcaldes que se percibe en los municipios y a sus trayectorias políticas, independientemente de que se hayan presentado coyunturalmente con otra etiqueta o que encabecen movimientos reconocidos derivados del bipartidismo. Sin embargo, aplica básicamente hasta 2003, en tanto con la reforma política de ese año y, particularmente, en las elecciones del 2007, surgen en los escenarios locales fuerzas políticas que, aún proviniendo de la tradición liberal o conservadora, como podrían ser por ejemplo Cambio Radical o Alas Equipo Colombia, respectivamente, son claramente diferenciadas y se plantean, al menos en el plano nacional, como alternativas con una cierta vocación de permanencia dentro del escenario político. En todo caso, esta evolución del mapa político y el peso del uribismo, independientemente del partido político del que provengan, se analizará más adelante en la parte final de este capítulo.

Debido a que los concejos municipales son un espacio de mayor diversidad en cuanto a la representación política y a que es imposible reconstruir con toda fidelidad los procesos de surgimiento, transformación y desaparición de cada nuevo partido o movimiento en los municipios, se optó a este respecto por realizar el análisis asumiendo estrictamente los rótulos partidistas que la Registraduría Nacional avaló como ganadores en cada ocasión. A pesar de acoger esta definición metodológica, cuando se considera oportuno se realizan aclaraciones necesarias relacionadas con cambios importantes en materia de partidos o movimientos a nombre de los cuales se presentaron coyunturalmente los concejales elegidos.

Por último, debe mencionarse la dificultad que se presentó para acceder a información confiable sobre el tema en algunos años y municipios, tal y como se detalla en los apartados correspondientes, lo mismo que las inconsistencias encontradas entre información proveniente de la fuente nacional e información obtenida a nivel departamental o municipal. En este sentido se priorizó la información proporcionada por la Registraduría Nacional.

que fomentó la reorganización de las fuerzas políticas en torno al apoyo o a la oposición al gobierno nacional.

1. LA EVOLUCIÓN DE LOS MAPAS POLÍTICOS

En términos generales, se pueden identificar tres momentos diferentes en el sistema de partidos colombiano, entendido éste como las interacciones de competencia que los partidos establecen en el marco del sistema político (Sartori, 1987). El primero, de carácter bipartidista, estuvo dominado por los partidos Liberal y Conservador, tradicionales instituciones en la historia política colombiana que afianzaron su poder a través del pacto frentenacionalista y lograron prolongarse casi con exclusividad hasta finales de los años ochenta.

La elección de alcaldes, adoptada en el marco de las reformas descentralistas en la segunda mitad de la década del ochenta, así como la opción por abrir el espectro político a nuevas alternativas, acordada por los constituyentes en la Carta de 1991, dieron paso a otro momento, caracterizado por la exacerbación de la fragmentación partidista. La laxitud de las nuevas normas constitucionales para facilitar la creación de partidos o movimientos políticos, combinada con los incentivos generados por la fórmula de cocientes y residuos, tanto para fomentar la “operación avispa” y el otorgamiento de avales a diestra y siniestra por parte de los partidos políticos como para estimular la atomización partidista, dieron origen al “sistema más personalista del mundo”², a través del cual se multiplicaron las iniciativas políticas de diversa índole así como el número de listas inscritas para la competencia política.

Con el propósito de organizar este caos en el sistema de partidos, la reforma del 2003 planteó una serie de mecanismos de índole principalmente electoral que efectivamente han fomentado la agrupación partidista y dado origen a un tercer momento que todavía se encuentra en una fase de transición, no sólo por lo reciente de la reforma sino debido a que se ha caracterizado por coincidir con una reacomodo de fuerzas políticas en torno al fenómeno del uribismo y la oposición al mismo³.

² Esta adjetivación fue hecha por Arturo Valenzuela, Joseph Colomer, Arend Lipjar y Matthew Shugart, consultores internacionales contratados por el gobierno de Andrés Pastrana para realizar una serie de propuestas sobre reforma política. Citado por Pizarro (2001, p. 101).

³ Mientras los temas del bipartidismo y el fraccionamiento del sistema han sido profusamente tratados por la comunidad científica nacional, no existen muchos estudios que den cuenta de las transformaciones recientes del sistema de partidos colombiano. Entre los análisis que se enfocan en los dos primeros momentos se destacan los trabajos de Pizarro (2001 y 2002) y el de Pizarro y Rodríguez (2005). De igual forma se puede mencionar el trabajo de Elizabeth Ungar y Carlos Arévalo (2004), así como el de Medellín y Tarquino (2007), quienes hacen una aproximación al sistema de partidos después de la reforma del 2003, si bien con énfasis en el Congreso de la República.

En la medida en que el análisis de la dimensión político - electoral realizado en el marco de esta investigación contempla el período 1988-2007, resulta obligada la reflexión sobre la evolución del sistema de partidos en términos de al menos los dos últimos momentos arriba mencionados. Para ello, se analiza en esta sección la evolución y los cambios observados en los dieciocho municipios estudiados, en términos tanto del partido que más veces ha resultado ganador en la Alcaldía como del que ha tenido mayor presencia en el concejo, así como la participación de otras fuerzas en la vida política local. Las trayectorias así definidas permiten reflexionar sobre las transformaciones recientes y las características de los actuales mapas políticos en estos municipios afectados por el conflicto, y servir como base para el entendimiento posterior de la forma como los actores ilegales han afectado los procesos políticos locales.

1.1. Las Alcaldías municipales

El universo de análisis incluye un número pequeño de municipios, en comparación con el total del país. Sin embargo, una mirada comparativa a sus realidades políticas parece estar acorde con tendencias nacionales en cuanto a la permanencia, posterior a las reformas políticas descentralistas y constitucional del 1991, del bipartidismo en la escena política nacional por un largo período de tiempo, y a la evolución reciente de los mapas políticos hacia la participación de nuevas fuerzas especialmente afines al uribismo. De igual forma, siguiendo la tendencia nacional, en el periodo de auge del bipartidismo es el Partido Liberal quien obtiene un mayor número de alcaldías, mientras que la tradición de izquierda resulta poco frecuente, a la vez que se da la posibilidad de que en el espacio político o bien se comparta el poder entre los dos partidos tradicionales, o bien ninguna de las fuerzas logre tener mayor preponderancia que el bipartidismo.

Según se puede apreciar en la tabla 1, más de la mitad de los municipios incluidos en el universo de estudio han estado predominantemente gobernados por alcaldes liberales. En cuatro casos es el conservatismo o facciones de este partido las que dominan, mientras que Bello puede ser considerado claramente bipartidista en tanto ha contado con cuatro alcaldes liberales y con cuatro conservadores o de la familia conservadora. Cabrera constituye un municipio atípico pues, según se deriva de la clasificación realizada, la izquierda tuvo predominio durante un largo período. Finalmente, Ovejas y Soledad no siguen ningún patrón al respecto, siendo municipios donde otros partidos y movimientos políticos han tenido una importante presencia, pese a que en el primero de los casos el liberalismo y, en el segundo, el conservatismo accedieron al poder local en tres oportunidades.

Tabla 1. Partido predominante en la Alcaldía

Partido predominante	Municipios
Liberal o de la familia liberal	Dosquebradas*, Sotará*, Zarzal*, Puerto López*, El Tambo*, Necoclí*, La Dorada**, Magangué**, Salento***, Soledad***.
Conservador o de la familia conservadora	Salazar de las Palmas*, San Carlos*, Suárez*, Tibú**.
Bipartidismo	Bello.
Izquierda	Cabrera
Ninguno	Ocaña, Ovejas

*El partido ha sido ganador en por lo menos un 75% de las elecciones realizadas.

** El partido ha sido ganador en por lo menos un 62,5% de las elecciones realizadas.

*** El partido ha sido ganador en por lo menos un 37,5% de las elecciones realizadas, y es evidente que otros partidos o movimientos ganadores se desprenden del mismo.

Nota: No fue posible obtener la información correspondiente a las elecciones del año 1990 en San Carlos, ni de 1988 y 1990 en Suárez, pese al esfuerzo realizado tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

Fuente: Elaboración propia con información de la Registraduría Nacional y los Informes Regionales.

Los municipios de tradición liberal

Dentro del bloque de municipios liberales se destacan los casos de Dosquebradas, Puerto López, Sotará y Zarzal. Además de que la mayoría de alcaldes han sido elegidos a nombre del liberalismo, estos municipios comparten otra condición: en todos los casos el partido perdió en las recientes elecciones del 2007 frente a candidatos liberales que se han desplazado hacia el uribismo, o bien han optado por recurrir a un movimiento respaldado por firmas de ciudadanos para obtener la victoria. La tabla 2 registra este fenómeno, así como la relación anterior del candidato ganador con el liberalismo.

Tabla 2. Municipios con tradición liberal que pierden la Alcaldía en el 2007 y relación del alcalde electo con el liberalismo

Municipio	Partido o movimiento ganador	Relación del alcalde electo con el liberalismo
Dosquebradas	“Dosquebradas Digna”	Militante liberal
Puerto López	Cambio Radical	Ex alcalde liberal elegido en elecciones atípicas del 2001.
Sotará	Cambio Radical	Ex alcalde liberal elegido en elecciones del 2000.
Zarzal	Partido Social de la Unidad Nacional ⁴	Aspirante en tres elecciones anteriores a nombre del liberalismo.

Fuente: Registraduría Nacional e información primaria obtenida en los municipios.

En Puerto López y Zarzal el desplazamiento de liberales hacia partidos uribistas y, por tanto, el debilitamiento del Partido Liberal es claro. En el primero de estos municipios el representante inscrito a nombre del partido en las elecciones del

⁴ En adelante, Partido de la U.

2007 sólo alcanzó el cuarto lugar, superado por Convergencia Ciudadana, el Partido de la U y Cambio Radical, cuyo candidato resultó a la postre ganador. Es de señalar, sin embargo, que el alcalde electo había sido ya elegido en elecciones atípicas del 2001 en representación del liberalismo. En Zarzal, donde todos los alcaldes elegidos con anterioridad habían representado al liberalismo, el representante del Partido de la U, ex candidato liberal en tres ocasiones, resultó victorioso en el 2007 superando con casi el doble de la votación al candidato oficial del Partido Liberal.

En Dosquebradas y Sotará aparecen dos situaciones distintas, aunque caracterizadas por la posibilidad del liberalismo de mantenerse mejor como partido. El senador en ejercicio Germán Aguirre, de orientación gavirista, quien fuera elegido alcalde en 1990 y en 1994, representante a la Cámara en el 2002 y Senador en el 2006, se destaca como un personaje central en Dosquebradas. La competencia para el partido se hizo evidente en las elecciones del año 2000, cuando se presentó un candidato independiente que hizo oposición al oficialismo liberal, que sin embargo cedió ante la oferta de respaldo de Aguirre para presentarse finalmente a nombre del liberalismo. En el 2003 la oposición provino del candidato de Colombia Viva y, aunque el partido Liberal obtuvo la victoria, el alcalde elegido tuvo el menor porcentaje de votación sobre el total de votos válidos de toda la historia de la colectividad en el municipio, y superó a su contrincante por solo 85 votos. Es de destacar que desde esta elección hizo presencia Habib Merheg quien, a nombre de dicha organización partidista, se proyectaría políticamente en el 2007 y se convertiría en otro barón electoral con indiscutible incidencia en el municipio.

La disputa reciente por el poder de Dosquebradas ha sido explicada por actores locales entrevistados como resultado del desgaste natural del partido en el poder, de fenómenos de corrupción con los cuales se ha visto ligado y de su papel de opositor al presidente Uribe. Ahora bien, aunque en las elecciones del año anterior el liberalismo fue vencido, su votación fue un poco mayor que la del 2003, lo que es indicativo del peso que aún mantiene localmente.

En Sotará, la disputa electoral operó inicialmente en el interior del propio liberalismo. Desde 1994, un grupo de jóvenes indígenas conquistó espacios políticos y aportó al triunfo en las elecciones de ese año de la candidata no tradicional Amparo Inés Velasco, hermana del senador Fernando Velasco Chávez, pese a lo cual el bipartidismo no desapareció sino que, por el contrario, se reforzó: el liberalismo ganó todas las elecciones efectuadas entre 1988 y el 2003 y, aunque en el 2007 perdió con el candidato de Cambio Radical, éste había ya sido alcalde liberal en el período 2001-2003. De todas maneras, en las tres últimas elecciones las votaciones de los candidatos liberales han sido progresivamente menores, lo que se explica no sólo por la pérdida de predominio del liberalismo en el municipio,

sino por el aumento de la competencia en términos de candidatos y de partidos que tienen presencia en el escenario local.

Un aspecto necesario de destacar en Sotará es la dicotomía entre el Resguardo indígena de Rioblanco y la zona campesina (especialmente la cabecera del municipio), así como el peso que el primero de estos grupos ha tenido en la definición de las elecciones y los triunfos de los candidatos. Así, un poco más de la mitad de los votos efectivos durante las jornadas electorales han sido indígenas, con lo cual han garantizado la elección de candidatos que los representan en todas las contiendas para la elección del mandatario local, a excepción de la ya mencionada Amparo Inés Velasco en 1994 y del alcalde electo en el 2003, representante del sector campesino, que accedió al poder debido al asesinato del candidato indígena.

Por su parte, pese a que El Tambo y Necoclí son también municipios claramente liberales, donde el partido ha ganado más del 75% de las elecciones del ejecutivo, tienen trayectorias diferentes a los anteriores y entre ellos, pues mientras en El Tambo el liberalismo se mantuvo en la última elección, en Necoclí el fuerte peso del partido en la Alcaldía municipal se vio alterado no por el surgimiento de competencia política o por desplazamiento de sus líderes hacia partidos uribistas, sino por efecto de los actores armados.

Comparando la trayectoria política de El Tambo con la de los municipios anteriormente mencionados (Dosquebradas, Sotará, Puerto López y Zarzal), se observa que ésta cumple solamente la primera de las condiciones señaladas (siete de los ocho alcaldes que han gobernado han correspondido a este partido) pero no la segunda en tanto mantuvo la Alcaldía en la última elección, resistiendo de alguna forma la avanzada del uribismo.

El único momento en que el liberalismo fue vencido en El Tambo fue en 1992 cuando ganó una coalición de terceras fuerzas que se oponían a la facción liberal liderada por el barón caucano Aurelio Iragorri Hormaza. El candidato ganador, que se presentó avalado por el Movimiento Local de Convergencia Popular, había estado vinculado al trabajo con campesinos y organizaciones sociales y fue respaldado por Poder Popular, la fracción pastranista del Partido Conservador, la Unión Patriótica, el Movimiento Cafetero y el Movimiento Cívico Popular Local. Aunque en esta administración se organizó el movimiento campesino, el cual presentó un candidato a la siguiente elección, no logró mantener el poder. Como en Sotará, también el liberalismo se mantiene pero con una fuerte división interna. Así, el alcalde liberal ganador en las elecciones del 2003 enfrentó a un liberal de la facción de Fernando Velasco Chávez, heredero político de la tradición aurelista, quien intentó fortalecer la iniciativa del movimiento campesino.

La situación en Necoclí es bastante particular, en tanto en 2003 fue evidente la influencia de actores armados que lograron cambiar la tendencia electoral del municipio, claramente favorable al Partido Liberal, que había resultado ganador en todas las seis contiendas realizadas entre 1988 y ese año. En la mayor parte de los casos se trata de alcaldes con porcentaje de respaldo importante por parte de los votantes como lo muestra el hecho de que en las dos primeras elecciones de alcaldes alcanzaron un 57,73% y un 46,4% respectivamente sobre el total de votación del municipio.

Según información recolectada en campo, en el proceso electoral del 2003

el entonces jefe del bloque Elmer Cárdenas de las autodefensas, Freddy Rendón, alias “El Alemán”, reunió a aproximadamente setecientos (700) líderes del municipio en el corregimiento de Pueblo Nuevo, para hacer una asamblea de preselección electoral, en la que cada uno de los candidatos que se estaba postulando, presentaría su programa de gobierno ante los líderes y los actores armados. Con base en estas apuestas programáticas, se realizó un proceso de votación en esta jornada, seleccionando un único candidato y asumiendo todos los demás contendores el compromiso de retirarse del proceso formal e ir a las urnas con un candidato único, que finalmente fue Benjamín Díaz (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 219).

En representación de Equipo Colombia, Díaz ganó a pesar de que unas semanas antes de la jornada electoral nacional un líder político del municipio que no estuvo en la asamblea de Pueblo Nuevo, se presentó como candidato⁵. En 2007, Equipo Colombia, ya fusionado con el Movimiento ALAS, mantuvo la alcaldía, pese a que se dio nuevamente una presencia amplia de candidatos⁶.

Un segundo bloque de municipios liberales, clasificados en la tabla 1, está conformado por La Dorada y Magangué, dos casos donde el partido ha logrado ser ganador en al menos cinco de ocho elecciones. Además de esta condición de permanencia un poco menor en la Alcaldía que el grupo anteriormente descrito, este bloque se caracteriza por que el liberalismo tradicional se ha visto claramente confrontado por nuevas fuerzas políticas de diverso signo.

En La Dorada, el liberalismo, orientado por el barón electoral Víctor Renán Barco, tuvo un predominio total hasta 1992, tanto en términos del triunfo para la

5 Es de señalar que, según la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el candidato surgido del Pacto de Pueblo Nuevo logró aglutinar el 55% del total de votos depositados ese año en Necoclí, mientras su opositor, en representación del Partido Colombia Democrática, obtuvo un 30.86% de este total.

6 “A diferencia de otras subregiones, el crecimiento de Equipo Colombia en Urabá no se explica por recoger antiguas tendencias conservadoras. Sin ninguna tradición electoral previa en esa subregión, en la elección de 2003 Equipo Colombia obtuvo el 52% del total de votación en Urabá. En 1997 y el 2000 el Partido Liberal ganó las alcaldías en 7 de los 11 municipios de Urabá y en el 2003 en 4” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 220).

Alcaldía como de los porcentajes obtenidos por los candidatos elegidos⁷. En las elecciones de 1994 un movimiento que electoralmente ha participado a nombre de diversas etiquetas partidistas pero que es identificado localmente como Movimiento del Pueblo, empezó a disputarle el poder político. Representantes de esta agrupación, inscritos en 1994, 2000 y 2003 respectivamente a nombre de “otros partidos o movimientos políticos”, el “Movimiento Cívico” y el “Nuevo Partido”, le ganaron al barquismo la alcaldía, mientras que en el 2007 se dio una fuerte disputa en la que resultó vencedor el candidato del Liberalismo, quien a su vez había sido alcalde liberal en dos periodos anteriores.

En Magangué, el Partido Liberal tuvo una participación importante hasta el año 2003. Con la sola excepción de las elecciones de 1998 y del 2000, en las que ganaron candidatos en representación de “otros partidos y movimientos”, y de Apertura Liberal, respectivamente, el liberalismo obtuvo para sí las otras cinco elecciones realizadas. Cabe señalar que este es un caso de uso instrumental de los avales partidistas para acceder al poder político local, donde no se puede afirmar que el liberalismo haya tenido una cierta continuidad política.

Según información obtenida en entrevistas y grupos focales, los alcaldes elegidos en Magangué hasta el 2000 representaban el poder de corte tradicional ejercido por las familias Botero y Padauí. De hecho, Gonzalo Botero Maya, vencedor ese año en representación de Apertura Liberal, es reconocido como un político tradicional que ejerció a nombre del liberalismo en el período 1991-1992. El alcalde ganador en el 2003, Jorge Luis Alfonso López, se presentó como una opción alternativa a este dominio tradicional, pero con el aval del liberalismo. Dicho alcalde es el hijo de Enilce López, la empresaria del chance reconocida como “La Gata” y señalada de vínculos con el narcotráfico y el paramilitarismo, quien también logró articularse al poder regional y nacional a través de la elección de su otro hijo, Héctor Julio Alfonso López como representante a la Cámara por el departamento de Bolívar, en representación del Partido Conservador. En la medida en que ambos políticos son expulsados de los partidos tradicionales, se realizan alianzas con Apertura Liberal, partido que se identifica con el poder de “La Gata”. En el 2007 ganó un candidato de la oposición que realizó campaña a nombre de un movimiento comunitario pero que es percibido localmente como un político tradicional.

Finalmente, un último bloque de municipios clasificados como liberales incluye a Salento y Soledad. En ellos, pese a existir una tradición liberal, en determinadas coyunturas sus alcaldes han optado por el aval de otra organización política, la cual, sin embargo, puede ser definida como afín o de la familia liberal.

⁷ De acuerdo con la Registraduría Nacional, los porcentajes correspondientes de votación obtenida por el candidato liberal, sobre el total de votos fueron de 94,8% en 1988, 86,9% en 1990 y 83,4% en 1992.

En Salento, el Partido resultó ganador en 1990 y en las tres elecciones efectuadas entre 1994 y el 2000. En 1988 y en 1992 los ganadores están clasificados como “otros partidos”, sin que exista mayor información sobre su procedencia, mientras en 2003 la Alcaldía fue ganada por un Movimiento Ciudadano y, en 2007, por Cambio Radical, con candidatos que tienen raíces en el liberalismo. Dos rivales políticos liberales han competido por el poder en Salento: Carlos Arturo Galvis alcalde electo en 1990 y 1997 y Jorge Ricardo Parra, ex concejal liberal (1998-2000) y mandatario elegido para los periodos 2000-2002 y 2008-2011, éste último a nombre de Cambio Radical. Por su parte, la esposa de Galvis fue la alcaldesa elegida en 2003 por un escaso margen de cinco votos y, aunque representó al Movimiento Ciudadano, lo hizo con un claro respaldo del liberalismo y de la candidata liberal a la gobernación para el periodo, la cual fue a la postre la vencedora.

En Soledad, el predominio del Partido Liberal se observó en las elecciones de 1988, 1990 y 1994 cuando resultó vencedor. De igual forma obtuvo la Alcaldía del municipio a nombre de una de sus vertientes, Voluntad Popular, en las tres elecciones efectuadas entre el 2000 y el 2006, aunque en el primero de estos años lo hizo en coalición con el movimiento Líder⁸. Otros partidos también han tenido participación en el manejo del ejecutivo local. Así, en las elecciones de 1992 ganó un representante de “otros”, proveniente de una coalición entre el M-19, el Nuevo Liberalismo y Voluntad Popular. Por su parte el Partido Conservador se hizo a la Alcaldía en 1998, situación que se dio, según percepciones obtenidas en el municipio, como consecuencia de la pésima gestión de los mandatarios elegidos previamente y porque los concejales armaron una coalición que llevó a la Alcaldía a la candidata conservadora.

En los últimos años la situación de Soledad ha sido de total inestabilidad, explicada en parte por el asesinato en septiembre del 2003, en plena campaña, del aspirante a la Alcaldía José Luis Castillo Bolívar, y la salida que frente a este hecho asumieron sus seguidores y el grupo político del senador Fuad Char Abdala, inscribiendo de manera irregular a la viuda, Rosa Stella Ibáñez, como candidata⁹. La declaración de nulidad de la elección por parte del Consejo de Estado y la posterior intromisión de los paramilitares en la administración local –que será reseñada más adelante– terminaría llevando a la alcaldesa a la cárcel y

8 Voluntad Popular fue creada por Fuad Char Abdala, ex gobernador del Atlántico, cuando se separó del senador José Name Terán, quien a su vez lideraba el Movimiento de Integración Social Liberal MISOL. Además del reconocimiento local como fracciones liberales, ambos movimientos son clasificados como pertenecientes a la familia liberal en la tabla realizada por Diana Hoyos para las diversas elecciones locales. (Hoyos, 2005. p. 49).

9 “De la noche a la mañana una simple ama de casa que se dedicaba a la modistería para aportar algún dinero a la economía familiar, se vio envuelta en las dinámicas electorales de un municipio que el 26 de octubre, durante las elecciones, marcó en el tarjetón no el rostro de ella, sino el de su difunto marido, puesto que los tarjetones ya estaban hechos y no había manera de cambiar la cara del candidato”. (Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica, 2008. p. 126).

generando en el municipio el paso de siete alcaldes, algunos nombrados por parte del gobernador y el último de ellos elegido en el 2006 en elecciones atípicas. En 2007, el Partido de la U resultó victorioso. Es de señalar que, a diferencia de todos los otros municipios hasta ahora analizados, en Soledad el liberalismo como tal prácticamente ha desaparecido, hasta el punto de que en las elecciones de 2007 no presentó candidato a la alcaldía.

Los municipios de tradición conservadora

La tabla 1 muestra que el conservatismo ha sido el partido dominante en solo cuatro de los dieciocho municipios estudiados, San Carlos, en Antioquia, Suárez, en el Tolima, y en dos de los municipios de Norte de Santander: Salazar de las Palmas y Tibú.

En Suárez, aunque no fue posible obtener información para las elecciones de 1988 y 1990, todos los alcaldes que lograron ser elegidos en el periodo restante (1992 a 2007) lo hicieron a nombre del Partido Conservador, a excepción de Jorge Enrique Suárez, mandatario elegido en 2003, el cual fue avalado por una fracción del conservatismo, el Movimiento Unionista. Sin embargo, su procedencia política conservadora es clara en tanto había sido ya alcalde por esta colectividad en el período 1998-2000, además de que proyecta su poder hasta el presente, como se hizo evidente en la contienda electoral del 2007, cuando apoyó al candidato ganador Jorge Enrique Labrador, sobrino de su esposa.

En Salazar de las Palmas, durante todo el periodo analizado el alcalde perteneció al Partido Conservador Colombiano, a excepción del 2007 cuando ganó el candidato de Alas Equipo Colombia. Según información obtenida directamente en campo, el municipio es fuertemente controlado por un barón electoral departamental del partido, el senador Juan Manuel Corzo, quien, según las personas entrevistadas, intervino durante 17 años en la selección de mandatarios locales. Además del asesinato del alcalde elegido en el año 2000, presuntamente por el ELN, que generó el inicio de elecciones atípicas en el municipio, otro hecho resulta digno de ser destacado dentro de la trayectoria política local. Se trata de la diferencia de un voto que se dio en las elecciones atípicas del 2005 entre los candidatos del Partido Conservador y de Convergencia Ciudadana. Se señala que “con la influencia del senador Corzo, el Consejo Nacional Electoral, CNE, designó a dos delegados para hacer un recuento” (Corporación Compromiso, 2008. p. 216). Como finalmente se declaró un empate, por sorteo se eligió al candidato del conservatismo.

La victoria del conservatismo en Tibú en las dos primeras elecciones de alcaldes, se vio interrumpida en 1992 cuando ganó un candidato de la UP, docente

y defensor de derechos humanos, que fue asesinado hacía el final de su período, presuntamente por paramilitares. Sin embargo, el conservatismo vuelve a retomar el poder en la Alcaldía en las tres elecciones siguientes, siendo desplazado por el candidato de Alas-Equipo Colombia, en el 2004, y por la ASI, en el 2007, aunque este último caso no representa realmente una renovación en tanto el candidato ganador había sido concejal por el Partido Conservador en los periodos 2000 y 2003, y se lanzó respaldado por el movimiento indígena porque no logró el aval de su partido.

Por último, pese a la tradición organizativa y de resistencia civil que vivió el municipio de San Carlos en los años 80 y a los intentos del Movimiento Cívico de Oriente de acceder al poder local, el municipio ha sido tradicionalmente dominado por el Partido Conservador. Después del reto planteado por estas nuevas fuerzas, el conservatismo retomó el mando desde fines de los 90 hasta la actualidad, aunque reconfigurado por fracciones conservadoras, como el Movimiento Fuerza Progresista, que resultó ganador en el 2000, y Alas Equipo Colombia en 2005, siendo ambos competencia del Partido Conservador. En 2007, el conservatismo retomó el poder con un candidato que había sido electo en 2002.

Tradición bipartidista

A los trece municipios mencionados hasta el momento hay que sumar uno, Bello, que puede considerarse de tradición bipartidista en tanto el poder ha sido compartido por representantes de ambas colectividades tradicionales. Así, mientras el conservatismo ganó la primera elección de alcaldes y repitió en la elección de 1994, el liberalismo se hizo a la Alcaldía en las contiendas de 1990, 1992, 1997 y 2000. A partir del 2003, cuando ganó la hermana del alcalde conservador elegido para el período 1995-1997, el liberalismo se vio relegado del poder de tal forma que las dos últimas alcaldías han estado en manos de Equipo Colombia y Alas Equipo Colombia, respectivamente, los cuales acogen varias corrientes conservadoras, como Acción Social, Coraje, y otras. En el municipio se reconoce la orientación de dos grandes jefes políticos: Armando Estrada Villa, del Partido Liberal, y Gustavo López, del conservatismo, así como la presencia e incidencia de varias familias políticas tales como “los Builes Ortega, los Estrada, los Villa y los Suárez” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 136).

Municipios con tradiciones diferentes al bipartidismo

Los restantes tres municipios corresponden a tradiciones diferentes: uno de ellos, Cabrera, tiene una trayectoria de izquierda, mientras que en los otros dos, Ocaña y Ovejas, no puede establecerse una tendencia definida, en la medida

en que diversas organizaciones políticas han resultado ganadoras en la competencia por el ejecutivo local.

En las cinco contiendas electorales realizadas en el período comprendido entre 1988 y 1998 la población de Cabrera favoreció a mandatarios de la Unión Patriótica (1988 a 1994) y del Frente Social y Político (1998). Esta situación responde a la tradición política local, donde personajes como Juan de la Cruz Varela y las luchas campesinas que impulsó, así como el apoyo a la propuesta reformista del presidente Alfonso López Pumarejo en su primer gobierno, formaron una base social favorable a iniciativas planteadas por fuera del bipartidismo y claramente orientadas hacia la izquierda del espectro político. Debido a situaciones relacionadas con cambios en los patrones del conflicto y las interacciones de las fuerzas ilegales presentes en el municipio, la presencia de estas corrientes desaparece de la vida local dando paso a la selección de mandatarios provenientes de Convergencia Ciudadana en las elecciones atípicas de 2001 y 2004. En las últimas elecciones fue elegida la representante de un movimiento respaldado con las firmas de un grupo significativo de ciudadanos, aunque proveniente del liberalismo.

En Ocaña, el partido Conservador resultó vencedor en las dos primeras elecciones (1988 y 1990), pero fue seguido en 1992 por un candidato de una coalición multipartidista en la que participó la AD-M19. En 1994 el conservatismo retomó el poder postulando nuevamente al segundo de los ex alcaldes elegido a su nombre. Dicho alcalde renunció para lanzarse a la Cámara de Representantes, siendo su sucesor privado de la libertad como consecuencia de participación indebida en política, lo cual produjo una crisis de gobernabilidad en el municipio. De allí en adelante varias agrupaciones han dirigido el ejecutivo local: la coalición partidista “Movimiento Ocaña Fuerza Común”, respaldada por el bipartidismo y por sectores independientes, ganadora en el año 1997, cuyo representante fue denunciado por inhabilidad y posteriormente recibió detención domiciliaria por parte de la Fiscalía, debido a hechos relacionados con la gestión local; el Movimiento Comunal Comunero en el 2000; la Anapo en el 2003 y la ASI en el 2007, con un ex personero del municipio, candidato contrario al acalde en ejercicio.

Finalmente, en Ovejas tampoco hay una tendencia partidista clara aunque el Partido Liberal es el que más ha resultado vencedor en la contienda por la Alcaldía con tres períodos (1990-92, 1995-97 y 1998-2000). La primera elección fue ganada por el candidato del Partido Conservador, el cual concentró el 80.7% de la votación total del municipio en ese año. En 1992 el candidato ganador fue inscrito a nombre de “otros partidos y movimientos” y, al final de la serie, tres diferentes organizaciones políticas se hicieron al primer cargo municipal: el Movimiento Fuerza Progresista (FP), en 2000; Convergencia Popular Cívica, en

2003, y Colombia Democrática en 2007. Siguiendo patrones que se repiten en otros municipios, como el cambio de filiación partidista o la reelección en el cargo, el alcalde elegido en 1995 en representación del liberalismo fue reelegido en el 2000, esta vez a nombre del Movimiento Fuerza Progresista, considerado como de familia conservadora en la clasificación de Hoyos (2005. p. 49).

1.2. La tradición política en la Alcaldía y las mayorías en el Concejo

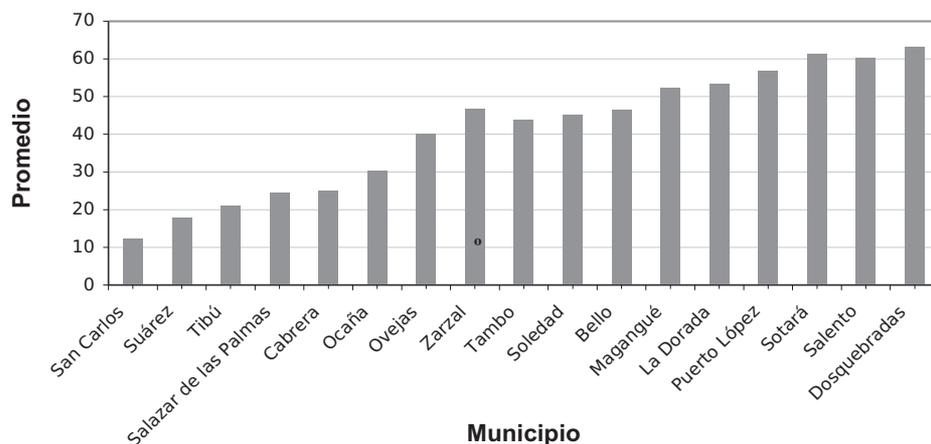
¿Cómo se combina la tradición mencionada en el apartado anterior con la conformación partidista en el concejo? Según la composición de los Concejos municipales a lo largo de la serie estudiada, tomando en cuenta los partidos y movimientos inscritos ante la Registraduría, se observa que la clasificación efectuada en términos de partidos ganadores en las alcaldías puede mantenerse con algunas variaciones¹⁰. En efecto, los diez municipios considerados como de tradición liberal y los cuatro conservadores, así como el que mostró presencia de la izquierda en buena parte del período, han tenido un predominio similar en términos de la composición de sus Concejos municipales, si bien en todos los casos se observan cambios al final del periodo. Esta coincidencia resulta lógica considerando las alianzas políticas realizadas para salir electo y para mantener un margen de gobernabilidad.

Los municipios de tradición liberal

Como se observa en la gráfica 1, en los diez municipios de tradición liberal en la Alcaldía el partido ha tenido una participación promedio importante, por encima del 40% en los Concejos municipales. A este grupo, deben sumarse dos municipios: en primer lugar, Bello que, habiendo contado con alcaldes bipartidistas, muestra una predominancia liberal en el Concejo. En segundo término, Ovejas, clasificado como municipio donde ninguno de los partidos tradicionales ha tenido una presencia destacada en el tiempo en términos de alcaldía. Su participación promedio en el Concejo alcanza un 40% pero de alguna forma es un caso *sui generis* en la medida en que el liberalismo tuvo un peso importante hasta el año 2000 pero virtualmente desaparece del escenario local en las dos últimas elecciones. Sin embargo, la participación conservadora fue claramente menor en todos períodos y las otras fuerzas sólo alcanzan un peso destacado al final de la serie y excepcionalmente en 1992, con lo que no cabría clasificar al municipio ni como conservador, ni como de tendencia diferente a la del bipartidismo.

¹⁰ No fue posible obtener información sobre composición de los concejos municipales en los municipios de Ocaña, Necoclí, Salento, San Carlos, Suárez, Tibú y Zarzal, para el año 1990. La información para ese año en los otros municipios fue tomada de las Registradurías departamentales y municipales.

Gráfica 1. Porcentaje promedio de participación del Partido Liberal en los Concejos de los municipios estudiados



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Pese a que este análisis de participación promedio no ofrece ninguna evidencia sobre las trayectorias políticas en cada caso, las variaciones se deben a que claramente en los municipios con mayor peso (Dosquebradas, Necoclí, Sotará, Salento y Puerto López) el partido o bien no ha afrontado una fuerte competencia política o bien la participación de otras fuerzas a nivel local ha sido débil. Por el contrario, los restantes municipios presentan la situación contraria, siendo el caso extremo Ovejas donde el liberalismo desaparece. De manera ilustrativa se puede mencionar lo ocurrido en La Dorada, donde el Movimiento del Pueblo, surgido para hacerle contrapeso al barquismo y presentado a elecciones con diversas etiquetas, ha sido un contendor efectivo del liberalismo con el que disputan prácticamente la mitad del Concejo local a partir de 1994. Otro caso destacado al respecto es el de El Tambo, donde desde 1988 siempre ha habido una presencia importante de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo.

La tabla 3 muestra los municipios de tradición liberal en la alcaldía, tal y como se clasificaron en el apartado anterior, y los momentos en que la participación del partido ha sido porcentualmente más fuerte y más débil en términos de las curules obtenidas en el concejo. Al respecto, varios aspectos merecen ser destacados. En primer término, el peso que el partido ha tenido en algún momento del período. El porcentaje de curules obtenidas a nombre del liberalismo estuvo por encima del 60% en algún año en todos los municipios liberales y alcanzó a contar con el 100% en La Dorada, en 1990, y Necoclí, en 2000, cuando el partido no tuvo competencia efectiva. En segundo lugar, parece evidente que la elección de 1997 fue uno de los mejores momentos para el partido en términos del universo de estudio. En tercer

lugar, una tendencia destacada es la pérdida de peso al final del período, tal y como se analizará en el apartado siguiente. Según se desprende de la tabla, el 2003 y, especialmente, el 2007 son los peores años electoralmente hablando, aún cuando el liberalismo logra mantener una participación relativamente destacada -aunque ya no mayoritaria- en los casos de Dosquebradas, El Tambo, Necoclí y Salento.

Tabla 3. Municipios con tradición liberal. Máxima y mínima participación porcentual del partido en el Concejo municipal (curules alcanzadas)

Municipio	Máximo	Año(s)	Mínimo	Año(s)
Dosquebradas	88,2	1997	29,4	2007
Sotará	90,9	1997	9,0	2007
Zarzal	61,5	1997	15,3	2007
Puerto López	86,4	1997, 2000	15,3	2007
El Tambo	61,5	1988, 2000	26,6	2003
Necoclí	100	2000	23,0	2003, 2007
La Dorada	100	1990	0*	1992
Magangué	70,5	1992, 1994, 1997	17,6	2007
Salento	88,8	1997	22,2	2007
Soledad	70,59	1994	5,2	2007
Bello	63,1	1994	21,0	2007
Ovejas	64,7	1988, 1990	0	2003, 2007

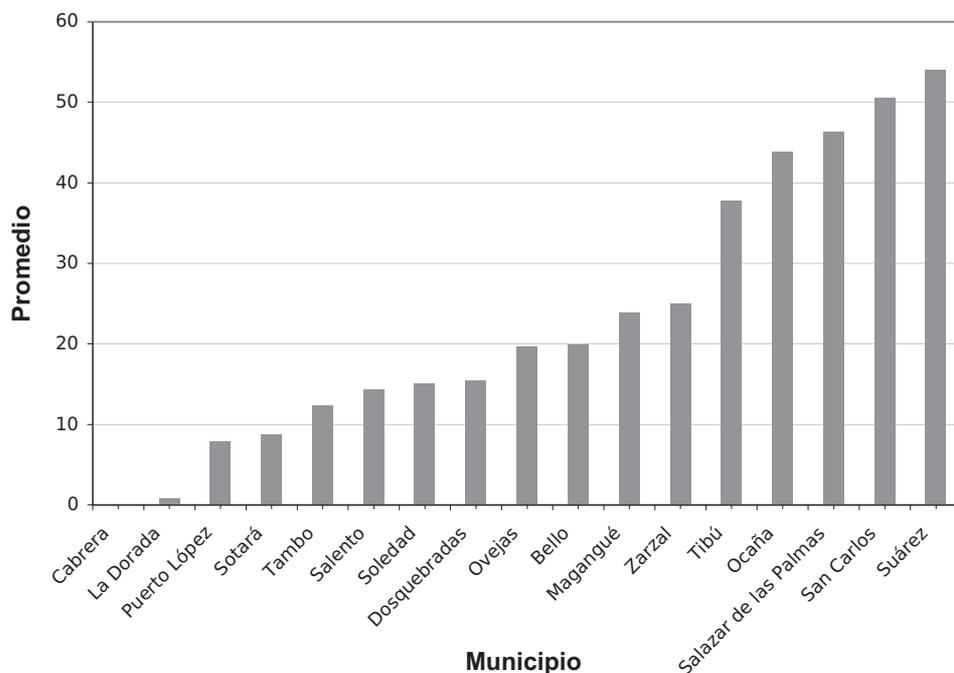
*En 1992 los liberales de la Dorada se presentaron como "Liberalismo Popular" obteniendo 13 de las 15 curules en juego. Esto explica que el partido liberal como tal aparezca sin ninguna participación. Si se efectúa una reclasificación, el peor año para el liberalismo en este municipio sería 1994 cuando se inicia el desafío planteado al barquismo por el Movimiento del Pueblo.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y registradurías departamentales y locales.

Los municipios de tradición conservadora

Existe una clara coincidencia en el caso del conservatismo entre municipios de trayectoria política de este signo en términos de Alcaldía (Suárez, San Carlos, Salazar de las Palmas y Tibú) y mayorías en los respectivos Concejos (gráfica 2). A ellos se suma Ocaña, donde, pese a que ninguno de los partidos tradicionales predominó en el ejecutivo local, el Concejo sí ha contado con una presencia importante de ediles conservadores.

La evolución del partido a lo largo de la serie en estos municipios y los porcentajes máximos y mínimos de participación del conservatismo en la corporación local muestran fenómenos claramente diferentes al caso del liberalismo. Así, si bien el peso del partido Conservador no parece ser al mismo grado importante en los municipios correspondientes, sus peores desempeños cubren muy diversos años y no como en el caso del liberalismo, exclusivamente las dos últimas elecciones locales (ver tabla 4).

Gráfica 2. Porcentaje promedio de participación del Partido Conservador en los concejos municipales de los 18 municipios

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Tabla 4. Municipios con tradición conservadora. Máxima y mínima participación porcentual del partido en el Concejo municipal (número de curules alcanzadas)

Municipio	Máximo	Año(s)	Mínimo	Año(s)
Salazar de las Palmas	63,6	2003	18,1	1997
San Carlos	84,6	1988	15,3	2000
Suárez	87,5	1988	28,5	1994
Tibú	61,5	2000	15,38	1992
Ocaña	53,3	1988, 2000	26,6	2007

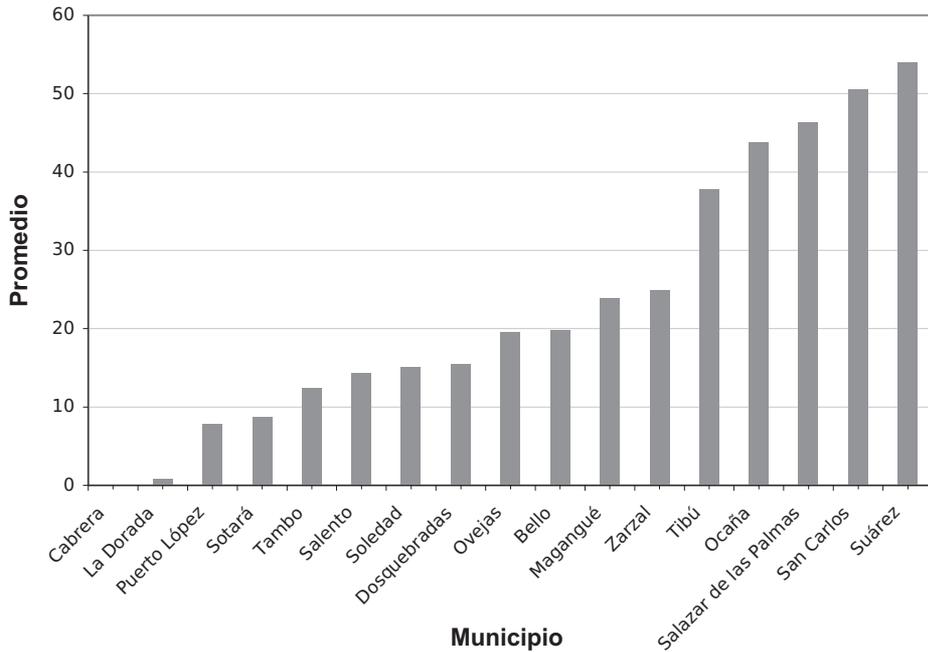
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y registradurías departamentales y locales.

Municipios con tradición diferente al bipartidismo

Teniendo en cuenta que desde el punto de vista del partido predominante en el concejo, Bello, Ocaña y Ovejas entran dentro de las categorías de liberal o conservador, el único municipio que se sale de este esquema es Cabrera. Sin embargo, también allí es claro el predominio de partidos de izquierda en el concejo, en coincidencia con lo que sucede en la alcaldía, con lo cual se mantendría la tendencia encontrada.

Incluso en el período posterior al final de la hegemonía de izquierda en la Alcaldía (1998) la mayor parte del Concejo municipal estaba conformada por representantes de la Unión Patriótica, el Frente Social y Político y el Partido Comunista, junto con una representación liberal minoritaria. Ahora bien, pese a que al final del período la izquierda desaparece del escenario político del municipio, los partidos tradicionales no entran en juego. En estas condiciones la participación promedio de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo es de 75% para todo el período, la mayor en el universo de municipios estudiados (gráfica 3), oscilando entre un mínimo de 55,5% en 1994 y un máximo de 88,8% en 2007.

Gráfica 3. Porcentaje promedio de participación de otros partidos y movimientos políticos en los Concejos municipales



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Caben un par de precisiones. En primer lugar, con muy contadas excepciones, donde predomina alguno de los partidos tradicionales en el concejo, la corriente partidista de que se trate es la única que se ha mantenido a lo largo de todo el periodo, pese a las transformaciones observadas al final del mismo, donde el hecho evidente es la presencia de otros partidos y movimientos. Existen sin embargo, algunas excepciones a este patrón. Una de ellas es la ya mencionada de Ovejas, donde el conservatismo, siendo el segundo partido en número de curules, permanece durante todo el período, mientras que el liberalismo, que logró más

de la mitad de las curules al inicio de la serie, pierde toda la representación en el 2003 y en el 2007. Una situación diferente se da en casos donde o bien el partido se presenta con otra etiqueta diferente a la del partido tradicional (La Dorada en 1992, cuando el partido mayoritario es el Liberalismo Popular y no la corriente registrada como oficialista, o Salazar de las Palmas en 1998, donde fueron elegidos como concejales solamente dos conservadores, mientras que cuatro curules más correspondieron a otras corrientes de esta misma familia política), o bien existe una confrontación real, como ocurrió en 1992 en Sotará cuando ganó el Movimiento de Renovación Sotarena, que representó una ruptura propiciada por un sector de jóvenes dentro del resguardo indígena de Rioblanco frente a líderes tradicionales articulados al bipartidismo departamental. Estos actores indígenas, como se mencionó, lograron llevar a una mujer liberal, de corte renovador, a la Alcaldía en 1994.

La otra observación es que, si bien puede identificarse un partido dominante en el Concejo en términos de las curules obtenidas, que coincide en todos los casos con el partido que ha tenido la mayor participación en la alcaldía, en el conjunto de municipios de tradición liberal o conservadora el partido tradicional contrario ha tenido presencia destacada, aunque no siempre a lo largo de todo el período. Quizás la única excepción al respecto vuelve a estar en La Dorada, donde sólo hubo un concejal conservador en 1988 y luego no se volvió a presentar participación a lo largo de la serie. En Bello, el conservatismo que aparece como segundo partido, muy lejano al liberalismo en 1997 y 2000, desaparece del escenario político local en el 2003 y el 2007, siendo reemplazado de alguna forma por Equipo Colombia y Alas Equipo Colombia, respectivamente. Las tendencias son, sin embargo, contrarias pues mientras en los municipios liberales parece que el conservatismo ha tenido mayor posibilidad de mantenerse y permanecer, en aquellos de tradición conservadora la presencia de liberales en la corporación ha sido mínima y la tendencia evidente es a su desaparición en 2003 y 2007.

Así, si bien el peso del bipartidismo tiende claramente a disminuir o incluso a desaparecer en los concejos municipales, los partidos predominantes han podido resistir mejor el cambio que sus opositores bipartidistas. En todos los casos se han visto mayoritariamente afectados los partidos liberales en aquellos municipios de tradición política conservadora. Este es precisamente el propósito del apartado siguiente sobre la evolución de los mapas políticos; previamente, sin embargo, parece oportuno realizar una breve reflexión sobre el papel de las terceras fuerzas en los concejos municipales de los municipios estudiados.

Las terceras fuerzas y otras fuerzas políticas¹¹

Numéricamente, a excepción de Cabrera, donde predominaron partidos de izquierda, las terceras fuerzas no tuvieron un peso dominante, producto del espacio copado por los partidos políticos tradicionales. Sin embargo, como lo muestra la gráfica 3, su presencia promedio en el escenario local no es para nada despreciable. En este sentido vale la pena mirar brevemente este fenómeno en los municipios estudiados, para lo cual se incluyen tres dimensiones claves que orientarán la reflexión: quiénes son y qué representan estas fuerzas políticas, cuándo aparecen y qué tan permanentes han sido a lo largo del período.

En relación con el primero de estos aspectos una referencia analítica que es preciso considerar es la clasificación hecha al respecto por Pizarro (1997), en dos sentidos: uno, los criterios definidos para determinar si efectivamente se trata de una tercera fuerza o no¹²; y otro, el grado de pertinencia de la clasificación según el planteamiento de que los terceros partidos en el país pueden corresponder a cuatro categorías centrales: movimientos políticos, minorías étnicas y religiosas, movimientos regionales y partidos liderados por políticos anti-partidos.

La información con que se cuenta para el análisis de ambos aspectos es limitada. De hecho, el primero es prácticamente imposible de verificar debido a que el seguimiento requerido debería hacerse directamente en campo en el momento del surgimiento de cada una de estas fuerzas, en un período que cubre las dos últimas décadas. En cuanto a la clasificación sugerida, la única posibilidad de aproximación con la información disponible son las etiquetas partidistas con las que el respectivo partido o movimiento fue inscrito en el organismo competente.

Al remitirse en concreto a las terceras fuerzas presentes en el universo de municipios estudiados, lo primero que salta a la vista es la cantidad de iniciativas que han tenido presencia a lo largo del período, las cuales se acercan al centenar, siendo indicativo del carácter localista y coyuntural de muchas de ellas¹³. En este sentido, pueden registrarse cerca de treinta partidos o movimientos políticos que

11 El concepto de “terceras fuerzas” en Colombia surgió para analizar la formación de nuevas organizaciones políticas que le hicieran contrapeso al tradicional bipartidismo colombiano. Sin embargo en la actualidad y en razón a que no se ha consolidado un único movimiento o partido político alternativo y a que, por el contrario, han surgido variadas nuevas fuerzas, algunas derivadas del bipartidismo pero en competencia con éste, no parece tener la misma validez analítica. En todo caso la referencia a “otros partidos y movimientos” resulta relevante en el análisis de las trayectorias históricas de los municipios.

12 Pizarro propone considerar como parte de una misma agrupación política aquellas fuerzas que, a pesar de portar una sigla en particular o incluso presentarse como multipartidista, han participado en una determinada convención partidista, han recibido aval de un movimiento o partido reconocido legalmente y participan de manera activa en una determinada bancada parlamentaria (1997).

13 Hay que reiterar que no se consiguió información sobre las elecciones de 1990 para los municipios de Necoclí, Salento, San Carlos, Suárez y Zarzal.

fueron “flor de un día” pues no aparecen en la serie sino una sola vez y en un solo municipio.

En estas circunstancias, con dificultad podría tratarse de propuestas regionales o con un impacto mayor al ámbito local, que no lograron copar el espacio municipal y permanecer en él; mas bien parecerían ser estrategias de campaña para llegar al electorado, instrumentos utilizados para cumplir con el aval exigido por la norma o propuestas políticas que no tuvieron impacto o que, ante la imposibilidad de mantenerlas, fueron abandonadas por sus líderes, quienes pudieron optar por unirse a agrupaciones más fuertes. Hasta dónde movimientos de este tipo pudieron tener alguna incidencia en la labor realizada por las corporaciones municipales es una pregunta que no es posible contestar en el marco de este estudio, si bien es factible señalar que los indicios señalados llevarían a plantear la hipótesis de que su papel debió ser bastante pobre.

Una segunda observación es la presencia de denominaciones ligadas a los partidos liberal y conservador, que aparecen en el panorama político de los dieciocho municipios. Además de disidencias importantes y reconocidas a nivel nacional, como el Nuevo Liberalismo o la Nueva Fuerza Democrática, hay una muy variada presencia de fuerzas que se suponen ligadas a estas corrientes políticas. Mientras, por un lado, se puede mencionar a Alternativa Liberal, Apertura Liberal o el Liberalismo Popular, por el otro aparecen el Conservatismo Independiente, el Movimiento Nacional Conservador y el Movimiento de la Unidad Conservadora, el Movimiento Fuerza Progresista, etc. (Hoyos, 2005). De ellos solamente Apertura Liberal, que es actualmente uno de los partidos con personería jurídica reconocida por haber obtenido el umbral exigido en votos para la Cámara de Representantes, tiene una presencia en un número considerable de municipios al final del período; los otros, en general, no superan los dos o a lo sumo tres municipios y no pasan de haber logrado unos pocos concejales en uno o dos periodos.

Volviendo a la clasificación de Pizarro, hay que señalar como movimientos políticos a la ANAPO y a los movimientos de izquierda (tabla 5). El primero impulsado como tercer partido por el General Gustavo Rojas Pinilla en los años 50, surge “a la sombra del bipartidismo” y se mantiene a través de alas liberales y conservadoras durante el Frente Nacional (Leal, 1991), proyectándose en algunas regiones del país, incluso hasta el presente siglo, cuando desaparece por efecto de la Reforma Política del 2003 y de las exigencias en relación con el umbral para mantener la personería jurídica.

Tabla 5. Presencia de movimientos políticos y de izquierda en los 18 municipios

Partido Político	1988	1990	1992	1994	1997	2000	2003	2007
Alianza Democrática AD-M19			San Carlos Salazar Ocaña Soledad Ovejas	Soledad Salazar	Soledad			
Alianza Nacional Popular				Ocaña		Ocaña	Ocaña	
Corriente de Renovación Socialista				Sotará Ovejas	Soledad Dosquebradas			
Mov. Alternativa Democrática					El Tambo	Sotará		
Partido Social Demócrata						Puerto López		
Polo Democrático Independiente							Suárez	
Polo Democrático Alternativo								Suárez Sotará Cabrera Ocaña Magangué
Unión Patriótica	Cabrera El Tambo	Cabrera El Tambo	Cabrera El Tambo Tibú	El Tambo Tibú	Tibú	Cabrera		
Movimiento 19 de abril					El Tambo			
Frente Democrático			Cabrera					
Frente Independiente Cívico Popular			Tibú		Tibú			
Movimiento Vía Alterna				El Tambo		El Tambo		
Partido Comunista- UP				Cabrera	Cabrera	La Dorada		

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y registradurías departamentales y locales

En relación con las organizaciones de izquierda, la más destacada en el escenario de los municipios estudiados es la Unión Patriótica (UP), movimiento formado por militantes y simpatizantes de las FARC que se acogieron a la amnistía política planteada por el presidente Belisario Betancur en 1984. Sus logros en materia electoral fueron importantes tanto en elecciones legislativas como municipales, pero el exterminio y el exilio de sus militantes, producto de la guerra

sucia, acabó con esta iniciativa¹⁴. Teniendo en cuenta su tradición de izquierda, la presencia de la UP y del Partido Comunista es importante en Cabrera, encontrándose también representación de este movimiento en El Tambo y Tibú.

Otros movimientos de izquierda, que participaron en la vida política nacional como producto de la desmovilización realizada a principios de los años 90, también hicieron presencia en el escenario local. Entre ellos se destaca la AD-M19, que muestra representación entre los años 1992 y 1997 en los concejos municipales de Ocaña, Ovejas, Soledad, Salazar y San Carlos.

Por su parte, la Corriente de Renovación Socialista, grupo surgido en el seno de la Unión Camilista – Ejército de Liberación Nacional en 1991, se desmovilizó en Flor del Monte, municipio de Ovejas, Sucre, en 1994 (Restrepo y Contreras, 2000) y tuvo participación electoral entre ese año y 1997 en Sotará, Soledad, Ovejas y Dosquebradas. Al respecto es interesante señalar que, pese a estar favorecidos por las reformas institucionales de la descentralización y por los acuerdos logrados en el marco del proceso de paz¹⁵, y a tener el apoyo de los campesinos de la región, este movimiento no logra trascender electoralmente en sus zonas de influencia.

Al respecto, un estudio de caso realizado para el departamento de Sucre, cuna de esta desmovilización, plantea como factores explicativos la violencia política, producida tanto por acción de los paramilitares como por la entrada de las FARC a la región, la pobreza e inequidad que operaron como caldo de cultivo para el férreo control clientelista ejercido en la zona tradicionalmente por hacendados y, posteriormente, por una clase política local emergente; la supervivencia de las maquinarias políticas (entre otras porque las reformas permitieron la elección de alcaldes pero no tocaron a los concejos) que fueron capaces de mantener control y apropiarse del manejo de los recursos provistos en el marco de la descentralización y que dejaron a las nuevas fuerzas sin recursos para realizar campañas políticas; factores internos del movimiento y su interés en resultados electorales inmediatos; y, finalmente, aspectos ligados a la cultura política del campesinado que considera, por ejemplo, que vender el voto es un derecho y que a pesar de tener una experiencia importante de organización en torno al problema de la tierra, no logran constituirse como base de apoyo de nuevos procesos de participación política ni aprovechar las reformas.

14 De acuerdo con Hartlyn (1993), “en las elecciones parlamentarias de 1986, las listas de la UP, por sí mismas o en coalición, obtuvieron 300.000 votos (...) Como consecuencia de estas elecciones la UP obtuvo 8 curules en el Congreso (y la posibilidad de obtener seis más como suplentes), 22 diputados en las Asambleas departamentales y representación en 150 Concejos Municipales” (p. 284). Por su parte Alcántara (1999) recuerda cómo “Jaime Pardo, su candidato a las elecciones presidenciales de 1986, fue asesinado en octubre de 1987, mientras que entre mayo de 1985 y marzo de 1990 fueron asesinados más de un millar de militantes” (p. 326). A éstos habría que sumar el asesinato de otro candidato presidencial, Bernardo Jaramillo Ossa, en marzo de 1990 y cerca de 2000 militantes más.

15 La Corriente logró negociar dos escaños en la Cámara y la creación de una jurisdicción de paz especial en 195 municipios (Escobar, 2002).

Fuera de los logros obtenidos por el PDA en la más reciente elección en Cabrera, Ocaña, Magangué, Sotará y Suárez, que serán comentados en el siguiente apartado, la participación de otras fuerzas políticas de izquierda es bastante precaria.

Aparecen igualmente infinidad de movimientos cívicos con nomenclaturas generales (Cívico y Social, Cívico Comunal, Cívico Independiente, Cívico de Integración Popular, Cívico de Integración Regional, Cívico Cristiano) o particulares a los municipios (Puerto López 2000 o de Renovación Sotareña), siendo imposible discriminar cuáles son auténticas expresiones de movilización política popular y cuáles son ropajes utilizados por políticos tradicionales locales como estrategia electoral ante el desprestigio de sus partidos. Quizás la única expresión destacable es el Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia que tuvo presencia en Cabrera y en El Tambo en las elecciones del 2000, y en este último municipio, en Sotará y en Dosquebradas, en las del 2003. Este movimiento realizó algunos avances en materia electoral en términos de autoridades locales en esas dos elecciones, pero perdió su personería jurídica en el 2006 ante la imposibilidad de alcanzar el umbral del 2% de la votación de Senado o Cámara exigido en el marco de la reforma política.

En términos de movimientos religiosos es poco lo que hay que mencionar, pues más allá del MIRA, que tuvo una participación en Sotará, Dosquebradas y Zarzal en el 2007, sólo aparece el Movimiento Unión Cristiana¹⁶ y, con una presencia mínima, el Movimiento Compromiso Cívico Cristiano¹⁷. En materia de grupos étnicos, especialmente indígenas, que aparecen en el escenario político nacional con el respaldo que les da la Constitución de 1991, sí parece existir mayor fuerza, la cual se acentuó en la medida en que varios de estos movimientos mantuvieron su personería jurídica en las elecciones del 2006 y avalaron en 2007, en su calidad de minorías étnicas, a candidatos no indígenas en diversas circunscripciones regionales y locales.

Lo ocurrido en este sentido en el escenario de los municipios estudiados se observa en la tabla 6. Se destaca particularmente la Alianza Social Indígena (ASI), aunque llama la atención que, a excepción de Sotará, no había tenido tradición en municipios donde ganaron sus candidatos en el 2007, lo que podría indicar una utilización instrumental de la organización y el aval proporcionado por la misma, más que una articulación orgánica de los candidatos ganadores con la identidad étnica.

¹⁶ En Necoclí en las elecciones de 1992, 1994, 1997 y 2003 y en Tibú en el 2003.

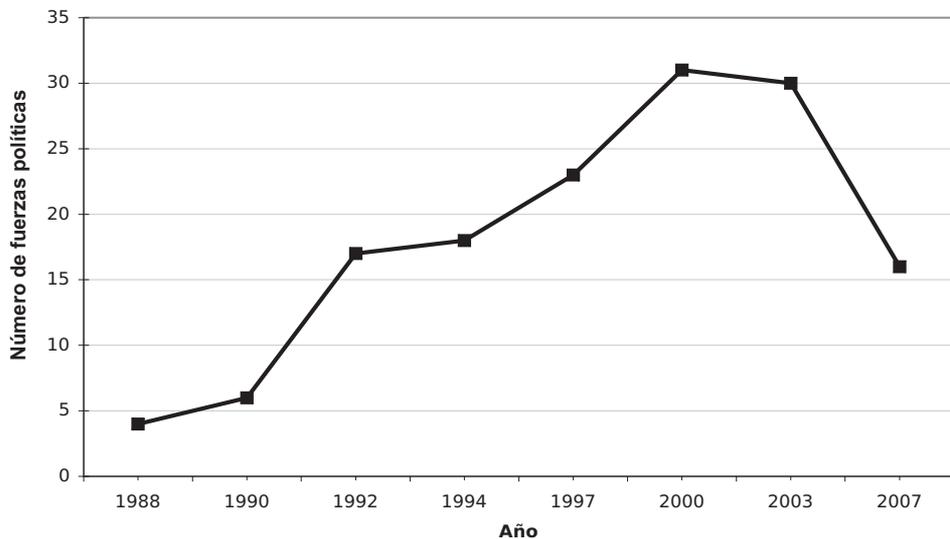
¹⁷ Se encuentra sólo en 1992, en La Dorada.

Tabla 6. Presencia de movimientos étnicos en los 18 municipios

Partido Político	1992	1994	1997	2000	2003	2007
Alianza Social Indígena	Necoclí	San Carlos Necoclí	San Carlos Necoclí	El Tambo Sotará	El Tambo Sotará	Sotará Tibú Ocaña Ovejas
Autoridades Indígenas de Colombia					Sotará	
Movimiento Indígena de Colombia		Puerto López	Puerto López			
Movimiento Nacional Afro-colombiano						Cabrera

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

La tendencia en cuanto al momento en el cual hacen presencia las organizaciones políticas que se han inscrito como fuerzas diferentes al bipartidismo es en general al aumento progresivo del número de partidos y movimientos diferentes al bipartidismo en el Concejo hasta el año 2000, cifra que se mantiene en el 2003, tal y como se muestra en las gráfica 4.

Gráfica 4. Número de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo en los concejos municipales de los 18 municipios.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Esta tendencia era de esperarse antes del 2003, tanto por la apertura política promovida por la Constitución de 1991 como por el fraccionamiento que vivió el sistema como consecuencia de la laxitud en la normatividad para crear partidos y movimientos políticos, y la fórmula de cocientes y residuos que estimulaba que cualquier político que lograra acumular un caudal de votos considerable prefiriera “armar tolda aparte” y presentarse a nombre de una colectividad distinta a aquella en la cual hizo carrera. Sin embargo, resulta paradójico que el número de partidos no disminuya considerablemente en 2003 cuando entran en vigencia las regulaciones expedidas por la reforma política de ese año.

En cuanto al 2007, pese a la aparente disminución a nivel general, la evidencia encontrada en estos municipios muestra que, en contracorriente a lo ocurrido en el nivel nacional, el número de partidos y movimientos políticos que compiten y que llegan a los concejos considerados individualmente se ha multiplicado. A la vez que se acude prácticamente a todos los 16 partidos y movimientos políticos que conservaron su personería jurídica, aquellos que han logrado entrar a hacer parte de los mapas políticos locales son, en general, más de los que tradicionalmente ejercían el liderazgo político municipal. La explicación a esta situación podría hallarse no tanto en la ampliación de opciones ideológicas o políticas para los ciudadanos sino en re-configuraciones en el espectro de actores políticos. Estas reagrupaciones estarían estimuladas tanto por la alineación de buena parte de los políticos con la opción ganadora a nivel nacional en cabeza del presidente Uribe, como por la nueva normatividad y sus exigencias de listas únicas y umbrales. En este sentido, las disposiciones de la reforma política del 2003 disminuyeron las posibilidades de individuos y fracciones partidistas que antes accedían con mayor facilidad a listas y a vales tanto bipartidistas como derivados de la multiplicidad de fuerzas existentes, que les garantizaran hacer parte de la competencia.

Un último aspecto sobre el que interesa reflexionar es el nivel de permanencia de estas fuerzas políticas, pues, como lo ha señalado Diana Hoyos en el estudio citado, la mayor parte de los análisis y reflexiones al respecto se detienen en considerar las transformaciones del sistema político colombiano en términos “de apertura de nuevas fuerzas al espacio político electoral o el tránsito a un sistema multipartidista” (Hoyos, 2005. p. 45) sin indagar en profundidad hasta dónde logran o no mantenerse en el escenario político.

Además de los casos ya mencionados en términos de corrientes de izquierda o movimientos étnicos, pocas son las fuerzas que se mantienen por más de dos períodos en un mismo municipio. Por supuesto, esto excluye partidos de corte uribista que en la mayoría de los casos aparecen en el escenario local desde el 2003 logrando algunos de ellos afianzar y extender su poder entre una elección

y otra. El caso de Apertura Liberal se destaca debido a que permanece desde su aparición en el 2000, ampliando su participación y manteniéndose en algunos municipios como Tibú o El Tambo. El análisis de ese tema hace parte, sin embargo, del siguiente apartado donde se presentará la evolución reciente de los mapas políticos en los municipios estudiados.

2. La evolución reciente de los mapas políticos

Si al principio de la serie el mapa de participación partidista en las alcaldías de los municipios estudiados era predominantemente bipartidista, en la actualidad se observa un claro desplazamiento de estas fuerzas políticas, a tal punto que sólo logran ganar en cuatro alcaldías: El Tambo y La Dorada en el caso del Partido Liberal, y San Carlos y Suárez por parte del conservatismo.

Además de movimientos respaldados por firmas de grupos significativos de ciudadanos, que fue la estrategia ganadora de candidatos con tradición en el bipartidismo en Dosquebradas, Magangué y Cabrera, dos fenómenos llaman la atención. En primer lugar, el peso que han obtenido los partidos uribistas tanto en los municipios de tradición liberal con representantes hoy nominados por los partidos Cambio Radical (Puerto López, Salento y Sotará) y de la U (Soledad y Zarzal), como en el caso de otras trayectorias políticas –incluyendo la conservadora– con representantes de Alas Equipo Colombia (Salazar, Bello y Necoclí) o de Colombia Democrática (Ovejas). Este fenómeno parece responder a una recomposición de fuerzas tradicionales que se reacomodan bajo el manto de los partidos que actualmente están en el ala ganadora. Se presenta también el caso de liderazgos locales que encuentran en estas nuevas fuerzas una posibilidad de acceder al primer cargo local que no les ofrecían los partidos tradicionalmente dominantes en sus respectivos municipios.

El otro fenómeno destacado es la presencia de mandatarios de la ASI en dos municipios de Norte de Santander, lo cual responde más a un uso instrumental de los avales entregados por esta organización partidista que a una renovación impulsada por nuevos sectores.

En la elección de concejales el liberalismo, independientemente de la tradición política de que se trate, tiene su peor desempeño en el 2007. A excepción de El Tambo y La Dorada, donde logra mantenerse con una presencia de concejales que no es ajena al promedio observado históricamente, en los nueve municipios restantes (incluyendo a Bello) las últimas elecciones son una muestra de la pérdida de poder político que sufre el partido en el nivel local. Este pobre desempeño, predominante en el país, se repite en los municipios conservadores –San Carlos,

Suárez, Tibú y Salazar de las Palmas— donde solía ser la segunda fuerza, al igual que en Ovejas y Ocaña, donde su peso fue menor.

Tabla 7. Partidos ganadores en las alcaldías municipales, octubre de 2007

Tradición en la Alcaldía	Municipio	Candidato ganador	Partido político
Liberal	Dosquebradas	Luz Ensueño Betancur Botero	Dosquebradas Digna
	El Tambo	Hugo Ferney Bolaños	Partido Liberal
	La Dorada	Justo Capera Caicedo	Partido Liberal
	Magangué	Anuar Arana Gechem	Movimiento Comunitario por la Restauración Social de Magangué
	Puerto López	Juan Gualteros Murillo	Partido Cambio Radical
	Salento	Jorge Ricardo Parra	Partido Cambio Radical
	Soledad	José Alberto Zapata Guerrero	Partido de La U
	Sotará	Hermogenes Obando Hoyos	Partido Cambio Radical
Conservadora	Zarzal	Nelson Paredes Gaitán	Partido de La U
	Salazar de las Palmas	Jesús Emilio Ayala Hernández	Alas-Equipo Colombia
	San Carlos	Juan Alberto Garcia Duque	Conservador Colombiano
	Suárez	Jorge Enrique Labrador	Conservador Colombiano
Bipartidista	Tibú	José Del Carmen García	Alianza Social Indígena
	Bello	Oscar Andrés Pérez Muñoz	Alas - Equipo Colombia
Izquierda	Cabrera	Elizabeth Cruz Amaya	Elizabeth Cruz Amaya Alcaldesa
Otra	Ovejas	Antonio José García	Colombia Democrática
	Ocaña	Yebrail Andres Haddad	Alianza Social Indígena
	Necoclí	Edison Yanez Tirado	Alas - Equipo Colombia

Fuente: Registraduría Nacional

El desempeño del Partido Conservador parece mejor en los municipios de esta misma tradición política, pues solamente en Tibú el 2007 es el peor año para los conservadores, mientras que en los otros casos (San Carlos, Salazar de las Palmas y Suárez) mantiene los mismos niveles de años anteriores, si bien su participación no es mayoritaria.

Aunque varios fenómenos, tales como las propias dinámicas locales y las características de su clase política, así como las relaciones políticas entre niveles de gobierno y las formas diferenciadas que adquieren los partidos en los ámbitos locales, podrían incidir en la explicación de por qué se presentan estos resultados diferenciados en las trayectorias liberales y conservadoras, la hipótesis principal parece estar relacionada con el hecho de que mientras el liberalismo se ha constituido en un partido de oposición a nivel nacional, el conservatismo ha participado en la coalición nacional de gobierno, lo que le ha permitido resistir de mejor manera el reto derivado de los cambios políticos recientes.

La tendencia a la pérdida de peso del bipartidismo en el actual mapa político de los municipios estudiados tiene como otra cara una definitiva ampliación de la participación de las fuerzas políticas diferentes, particularmente de corte uribista, en los concejos de la mayor parte de los municipios estudiados, tal y como se presenta en la tabla 8.

Tabla 8. Municipios con participación de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo en sus concejos municipales. Elecciones 2003 y 2007

Movimiento o partido político	Municipios	
	2003	2007
ANAPO	Ocaña	
Movimiento Alas Equipo Colombia		Bello, Necoclí, Ocaña, Salazar, San Carlos, Salazar, Soledad, Suárez, Tibú, Zarzal
Movimiento Alianza Social Indígena	El Tambo, Sotará	Ocaña, Ovejas, Sotará, Tibú
Movimiento Apertura Liberal	El Tambo, Magangué, Puerto López, Tibú	Bello, El Tambo, Necoclí, Ovejas, Puerto López, Sotará, Tibú
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO	Sotará	
Movimiento Bello Unido		Bello
Movimiento Colombia Viva	Dosquebradas, Salazar, Soledad, Suárez	Dosquebradas, Ocaña, Puerto López, Magangué, Salazar, Suárez, Zarzal
Movimiento Comunal de Colombia	Dosquebradas,	
Movimiento de Integración Regional	Cabrera, Magangué, Ocaña	
Movimiento Dosquebradas Social		Dosquebradas
Movimiento Equipo Colombia	Bello, Necoclí, Ocaña, San Carlos	
Movimiento Independiente Unidos por Puerto López		Puerto López
Movimiento MIRA		Dosquebradas, Sotará, Zarzal
Movimiento Nacional	El Tambo, Soledad, Zarzal	
Movimiento Nacional Afro-Colombiano		Cabrera
Movimiento Nacional Progresista	Cabrera, Ovejas	
Movimiento Nueva Fuerza Democrática	Ovejas, Soledad	
Movimiento Nuevo Liberalismo	Zarzal	
Movimiento Político Comunal y Comunitario	El Tambo, Dosquebradas, Sotará	
Movimiento Popular Unido	El Tambo, Zarzal	
Movimiento Somos Colombia	Zarzal	
Movimiento Unión Cristiana	Necoclí, Tibú	
Movimiento Unionista	Sotará, Suárez	

Movimiento o partido político	Municipios	
Movimiento Vamos Colombia	Dosquebradas, Salento, Sotará	
Movimiento Voluntad Popular	Soledad	
Nuevo Partido	Dosquebradas, La Dorada, Salento, Sotará	
Partido Cambio Radical	Bello, Magangué, Puerto López	Bello, Dosquebradas, La Dorada, Puerto López, Magangué, Necoclí, Salento, San Carlos, Soledad, Suárez, Zarzal
Partido Colombia Democrática	Necoclí, San Carlos	Cabrera, Dosquebradas, Necoclí, Ovejas, Suárez
Partido Colombia Siempre	Salento	
Partido Convergencia Ciudadana	Cabrera, El Tambo, Ocaña	Bello, El Tambo, Magangué, Ocaña, Salazar, Soledad, Zarzal
Partido Polo Democrático Independiente	Suárez	
Partido Polo Democrático Alternativo		Cabrera, Magangué, Ocaña, Sotará, Suárez.
Partido Social de la Unidad Nacional		Bello, Dosquebradas, La Dorada, Magangué, Necoclí, Ocaña, Puerto López, Salento, Soledad, Sotará, Zarzal
Partido Verde Opción Centro		El Tambo, Salento, Sotará

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

La tabla muestra la evolución reciente del mapa de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo presentes en los concejos municipales. Como ya se mencionó, la tendencia existente es al aumento de participación de diversas agrupaciones políticas en los concejos, en contravía al propósito de la reforma política del 2003 de reducir el espectro de partidos en juego en la política colombiana. De hecho, sólo en dos casos, San Carlos y El Tambo, el número de partidos con representación en el Concejo disminuyó, mientras en cuatro municipios se mantuvo igual (Cabrera, Salazar de las Palmas, Salento y Soledad); en los restantes doce, aumentó. La situación es tal que, a excepción del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, todos los demás partidos o movimientos que tienen personería política están representados en los Concejos de estos municipios.

Mientras una buena parte de los movimientos presentes en el 2003 desaparecieron por efecto de la reforma política, algunos de los partidos y movimientos que mantienen su personería jurídica lograron consolidarse en municipios donde ya habían hecho presencia, o extender su participación a otros. Es el caso de Alas Equipo Colombia, la Alianza Social Indígena, Apertura Liberal, Colombia Viva, Convergencia Ciudadana, Cambio Radical, Colombia Democrática y el PDI, ahora convertido en el Polo Democrático Alternativo (PDA). Por su parte, surgen en el

escenario político local de algunos de estos municipios o en el nivel nacional los Movimientos Mira y Nacional Afro-Colombiano y los Partidos de la U y Verde Opción Centro, que también lograron curules.

A diferencia de lo ocurrido en la Alcaldía, donde los candidatos respaldados por firmas fueron importantes, en los Concejos municipales sólo lograron acceder a través de este mecanismo el Movimiento Independiente Unidos por Puerto López y el Movimiento Dosquebradas Social, que obtuvieron dos concejales cada uno.

Si bien en el nuevo espectro político no se puede hablar de renovación sino de desplazamiento hacia partidos de orientación uribista en municipios de tradición liberal (Cambio Radical y el Partido de La U) o conservadora (Alas Equipo Colombia), en algunos casos se observa que tales partidos han entrado indiscriminadamente en los municipios, independientemente de la trayectoria política tradicional de que se trate. Por fuera de los partidos uribistas, llama la atención la presencia del PDA en Cabrera, Magangué, Ocaña, Sotará y Suárez, y del MIRA en Sotará, Dosquebradas y Zarzal. Se observa también la participación de los movimientos étnicos, la ASI en Ocaña, Ovejas, Sotará y Tibú, y del Movimiento Afrocolombiano en Cabrera, así como del partido que obtuvo la personería como la mayor de las minorías políticas, el Partido Verde Opción Centro, el cual logró representación de concejales avalados a su nombre en Sotará y El Tambo. Sin embargo, más que un ejercicio de representación de estas minorías lo que pareció suceder en estos municipios es que se aprovechó la disponibilidad del aval de estos grupos en un contexto de normas más restrictivas para presentarse a la competencia política.

3. UNA CARACTERIZACIÓN

Además de la coincidencia con patrones del nivel nacional en el sentido de la preeminencia del bipartidismo y, especialmente, del liberalismo en buena parte de los municipios, el universo estudiado ha permitido observar otros casos donde corrientes de izquierda u otro tipo muy diferente de partidos o movimientos han logrado hacer su ingreso en el panorama político local, tanto en la competencia por la Alcaldía como en la elección de los concejos municipales. En la medida en que los partidos tradicionales han ido perdiendo fuerza, otras organizaciones políticas, especialmente de corte uribista, han copado este espacio político en el período reciente.

Algunos rasgos parecen comunes al conjunto de casos, que podrían ser determinantes de la forma como los actores ilegales inciden en la política local.

En primer término, la debilidad de los partidos tanto tradicionales como otras fuerzas políticas, expresada en el personalismo y el particularismo de la política colombiana, ampliamente ilustrado en el texto, y que, al menos a nivel municipal, parece no haber cambiado con la reforma política del 2003. Fenómenos tales como el nepotismo, la instrumentalización de los partidos, el uso de lo público para fines privados, etc. son aspectos presentes en los municipios estudiados, que pueden facilitar la entrada de actores en el escenario local. Esta situación se hace más evidente en la medida en que no existen estructuras partidistas con dirigencias nacionales y centralizadas que puedan ejercer control sobre sus dirigentes locales.

En este sentido, un fenómeno que llama la atención es el interés de muchos dirigentes de mantener el monopolio del poder local, bien sea reeligiéndose para la alcaldía, fenómeno que se ha presentado en 15 de los 18 casos estudiados¹⁸, bien apoyando a familiares en su aspiración a la Alcaldía y al Concejo municipal. Al respecto resulta acertado el planteamiento de Gutiérrez, quien propone tomar, además de los candidatos y las facciones, a la familia como unidad de análisis para el estudio de los partidos políticos (Gutiérrez, 2000).

De igual forma, es evidente la relación que existe entre políticos locales y barones regionales, la cual influencia y condiciona las dinámicas locales. Como lo ha planteado Gibson en una argumentación que se ajusta bien al caso colombiano, dentro del Estado-nación puede presentarse una desigualdad en la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia, lo que da lugar a la existencia de “régimenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación” (2006. p. 206).

Aunque su análisis se refiere principalmente a niveles regionales de gobierno, su interpretación analítica del fenómeno contempla como variable clave el vínculo que se establece espacialmente entre instituciones políticas. Gibson resalta el hecho de que toda estrategia de control político y de construcción de poder implica interconexiones verticales interdependientes en todos los niveles del sistema territorial nacional, lo cual resulta pertinente para el problema analizado.

La información obtenida sobre las dinámicas políticas locales generó en la mayor parte de los casos evidencias permanentes de la presencia y articulación de líderes regionales con políticos locales. De igual forma, muchos de dichos dirigentes locales se han visto ligados a procesos judiciales especialmente por sus vínculos con el paramilitarismo. En este sentido, siguiendo de nuevo a Gibson,

¹⁸ Las excepciones son Necoclí, Cabrera y Soledad.

las estrategias de control político autoritario cubren tanto el orden subnacional (“reducir el poder de oponentes locales, así como cerrar espacios políticos a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o cambiar el equilibrio de poder en contra de las élites”) como el nivel nacional a través del intento de ocupación o control de posiciones claves en este ámbito o de monopolización de los vínculos entre ambas instancias (2006. p. 212).

Es importante señalar que, pese a la comprobación del personalismo de la política colombiana en el universo de municipios estudiados, el análisis detallado de casos a nivel local permite intuir la existencia de diferentes tipos de partidos tradicionales, aspecto que no ha sido suficientemente explorado. Sin duda, la clasificación efectuada permite plantear, así sea de manera hipotética, la existencia no de un partido liberal o de un partido conservador coherente y orgánico, sino más bien, en los términos de Sartori, de “una confederación flexible de subpartidos” (1987. p. 98), los cuales se han configurado –al menos en la etapa de estudio– mediante una relación con procesos locales y a través de los nexos que políticos de este nivel establecen con dirigentes del orden regional y nacional.

Partiendo del supuesto de que la incidencia de actores armados en los procesos políticos electorales, bien sea para sabotear las elecciones, bien para ganar aliados dentro de la clase política, genera algún tipo de autoritarismo en los municipios, interesa analizar a continuación cómo esa influencia se ha dado en relación a la trayectoria política observada. ¿Ha sido el partido político predominante el más afectado? ¿En que dirección se ha planteado la incidencia de los actores ilegales? ¿Cómo se han visto afectados otros actores políticos? ¿Qué indica la existencia de terceras fuerzas, algunas de izquierda o minorías étnicas, en contextos de incidencia de actores armados? Son algunas de las preguntas que se abordarán en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 7

ACTORES ARMADOS Y PROCESOS POLÍTICO-ELECTORALES

El análisis de las trayectorias políticas locales y sus transformaciones recientes, realizado en el capítulo anterior, constituye la base para realizar una reflexión sobre a la forma como los partidos predominantes y la propia tradición político-electoral de los municipios se han visto afectados por la acción de guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y otro tipo de actores ilegales allí presentes. Se trata de indagar acerca de los propósitos, las formas de relación estratégica y los mecanismos utilizados por actores ajenos al proceso democrático para incidir en los resultados electorales. El análisis parte del reconocimiento de la importancia de las elecciones en los sistemas democráticos, teniendo en cuenta que son, a la vez, el mecanismo a través del cual son escogidos los representantes para ocupar cargos públicos, en este caso las autoridades públicas locales, y la base para la legitimación del sistema político.

Los procesos electorales han estado en la mira de los actores armados ilegales con un doble y contradictorio propósito: en primer lugar, al constituir la puerta de entrada a la gestión local, les interesa apoyar y hacer acuerdos con candidatos, o llevar a candidatos propios a las administraciones locales, los cuales, una vez elegidos, les generan algún tipo de beneficio; en segundo término, siendo el símbolo más importante del régimen y de la democracia representativa, las elecciones constituyen para algunos actores ilegales un objetivo de su acción militar.

Al respecto, conviene retomar la noción de Luis Jorge Garay y su equipo de colaboradores (2008), en el sentido de que la captura instrumental de los partidos políticos es un medio, empleado por los actores armados, para reducir la exposición a la pena. Dicha captura les daría no sólo acceso al Estado sino que generaría compromisos por parte de la autoridad política local en la perspectiva de favorecer sus intereses a través de mecanismos como la adjudicación de contratos o el manejo de la nómina. De acuerdo con Garay, temas como la debilidad ideológica

de los partidos y su operación como microempresas o como proyectos puramente electorales contribuyen a esta toma de las organizaciones partidistas.

Según Garay, un nivel de exposición penal medio requeriría una estrategia diseñada para el mediano plazo y tendría como mecanismos privilegiados la financiación de las campañas y la comisión de delitos contra el sufragio, mientras que los bajos niveles de exposición o incluso la impunidad penal estarían ligados a la creación de partidos o de organizaciones electorales y serían una estrategia diseñada para el largo plazo.

Un fenómeno que atenta contra la democracia representativa es la irregularidad de los procesos electorales y la imposibilidad de que los mandatarios electos por los ciudadanos logren terminar sus periodos de gobierno. En buena parte de los municipios estudiados una evidencia contundente de la incidencia de actores armados en términos electorales ha sido el asesinato de autoridades locales o las presiones para impedirles gobernar, situaciones provocadas tanto por paramilitares como por las guerrillas. Además de la violación del derecho a la vida y de otros derechos humanos, el recurso al asesinato de líderes políticos tiene sin duda impacto en términos del desestímulo a la competencia política, del debilitamiento de la clase política y de la baja participación de los votantes en procesos electorales, a la vez que propicia mediante mecanismos antidemocráticos la toma autoritaria del poder público por parte de actores ilegales.

Esta reflexión se complementa en el presente capítulo con un análisis sobre los partidos o movimientos políticos con los cuales las guerrillas, los paramilitares, los narcotraficantes y otros actores establecen relaciones, así como de las formas estratégicas de acercamiento a lo electoral y los mecanismos de incidencia. Materia importante en el análisis es el estudio de las motivaciones y los intereses de los actores políticos que han aceptado establecer acuerdos con actores ilegales. En este caso se plantea que la facilidad en la entrada de actores ilegales en los procesos electorales locales se explica -además de otros factores ya mencionados en la literatura como la fragilidad de los partidos políticos, la inoperancia de la justicia o la inexistencia de sanciones éticas o morales para quienes establecen estos vínculos con la ilegalidad- por una coincidencia de intereses que se concretan en el ámbito local y que se facilita por la preponderancia que tiene el personalismo en la política colombiana.

Finalmente, se examinan los efectos de la acción de los actores armados en la participación electoral de los votantes: niveles de abstención, variaciones en el número de votantes en las diferentes elecciones, su comportamiento en la elección de alcaldes en 2003 y 2007, y tendencias observadas en las más recientes elecciones locales y nacionales. Pese a que, por las dificultades de abordaje del tema y

por las limitaciones en la información, los resultados obtenidos son de carácter exploratorio y no permiten afirmar que en todos los casos la incidencia de actores ilegales pueda considerarse la variable explicativa de aumentos o disminuciones en la participación electoral, el ejercicio realizado señala tendencias interesantes en la materia, que en ocasiones avalan y en otras se distancian de hipótesis planteadas por analistas para el nivel nacional.

1. PERMANENCIA DE MANDATOS Y CONTINUIDAD DE LAS ELECCIONES

Una primera y contundente evidencia de la incidencia de actores armados en términos electorales se encuentra en la posibilidad de afectar la continuidad de las elecciones y la permanencia de los mandatarios en sus cargos. Como se sabe, además de libres y limpias, se espera que las elecciones sean convocadas periódicamente, lo que a su vez constituye la principal diferencia con otros mecanismos de participación política. Consecuentemente, es de esperar que las autoridades elegidas gobiernen hasta el final de sus períodos, lo que no ha ocurrido en varios de los municipios estudiados, tal y como se puede observar en la tabla 1.

En efecto, varios alcaldes y concejales, en los municipios reseñados, han sido objeto de asesinatos y de presiones para impedirles gobernar. Mientras los asesinatos han sido una estrategia usada indiscriminadamente tanto por diversas agrupaciones guerrilleras como por los paramilitares, las amenazas a las autoridades locales para sabotear su acción de gobierno se circunscriben, en el marco del universo estudiado, exclusivamente a las FARC. Éstas han desarrollado ese tipo de acciones en los municipios de Cabrera, San Carlos, Sotará y Ocaña en el período comprendido entre 1997 y 2006. Es de señalar que también aparece el EPL en Ocaña, en el año 2000 con el secuestro y posterior asesinato del alcalde de la época, y el ELN en Salazar de las Palmas, en 2001, realizando acciones que tuvieron un desenlace similar.

Por su parte, las intervenciones de los grupos paramilitares que afectaron la continuidad electoral y/o la posibilidad de mandatarios y concejales de culminar la gestión para la que fueron elegidos se concentraron entre el 2002 y el 2006, con una breve excepción en San Carlos donde, mucho antes, en 1995 se presentó el asesinato del candidato electo a la Alcaldía y, en 1999, el del alcalde del municipio. Aunque este último asesinato se adjudicaba a las FARC, recientemente el desmovilizado cabecilla del Bloque Héroes de Granada de las autodefensas, Parmenio de Jesús García Usme, alias ‘Parmenio’ o ‘Juan Carlos’, reconoció ante un fiscal de la Unidad Nacional de Justicia y Paz que hombres bajo su mando cometieron el crimen, asesinando un mes después a dos de los hijos del mandatario y a cuatro personas

más en la finca ‘Pío XII’ de este mismo municipio (Fiscalía General de la Nación, 2008).

Tabla 1. Municipios en los cuales los actores ilegales han afectado el cumplimiento del mandato de autoridades elegidas

Municipio	Hecho	Partido o Movimiento afectado	Presunto actor ilegal responsable	Año
Cabrera	Asesinato del alcalde elegido en el 2001, Gilberto Cruz Amaya	Convergencia Ciudadana	FARC	2003
El Tambo	Asesinato del concejal, Luis Mario Guevara	Vía Alternativa	Paramilitares.	2002
Ocaña	Amenazas y ultimátum al alcalde José Aquiles Rodríguez elegido en 1997, y a varios funcionarios para que abandonen sus cargos y la región	Movimiento Ocaña Fuerza Común	Paramilitares - AUC	2000
	Secuestro y posterior asesinato del alcalde José Aquiles Rodríguez elegido en 1997.	Movimiento Ocaña Fuerza Común	EPL	2000
	Amenazas al alcalde y a concejales elegidos en 2003 para que renuncien a sus cargos	ANAPO Sin información sobre concejales	FARC	2006
Salazar de las Palmas	Asesinato del alcalde elegido en el 2000 Luis Fernando Valero Escalarte. Previamente había sido amenazado y sufrido un ataque durante su campaña.	Partido Conservador	ELN	2001
San Carlos	Asesinato del candidato electo a la alcaldía	Movimiento Fuerza Progresista	Paramilitares	1995
	Secuestro y posterior asesinato de Nevarado Morales Marín, alcalde del Municipio desde 1997.	Partido Conservador	FARC	1997 1999
	Asesinato de Jhon Héctor Alzate Arias, alcalde del Municipio.	Sin información	Paramilitares	1999
	Asesinato de Héctor Hernán Botero García, ex concejal y candidato a alcaldía	Sin información	FARC	2001
Sotará	Renuncia del alcalde Hermógenes Obando, por amenazas de las FARC.	Partido Liberal	FARC	2002
	Asesinato del concejal Jesús Enrique Paz España	Partido Liberal	FARC	2005
Suárez	Asesinato de la concejala Olga Lucía Rodríguez	Partido Liberal	Paramilitares en presunta complicidad con el alcalde en el período 2004-2007	2006
Tibú	Asesinato del alcalde elegido en 1992, Tirso Vélez.	Unión Patriótica	Paramilitares	2003

Fuente: Elaboración propia con base en los informes regionales.

Es importante señalar que la violencia ha afectado a gobernantes de muy diversa adscripción partidista, lo que indica que el conflicto armado no beneficia a ninguna agrupación política en particular sino que, por el contrario, incide en los resultados que puedan alcanzar los partidos y sus dirigentes en la labor de representar a sus electores. Tanto representantes de los partidos tradicionales Liberal y Conservador como de la izquierda (UP y Vía Alterna) y de otras fuerzas políticas (Convergencia Ciudadana, Movimiento Ocaña Fuerza Común y la ANAPO) han visto afectada su acción de gobierno por efecto de los actores ilegales.

Algunos casos destacados pueden resultar ilustrativos de los efectos que tienen en los municipios los condicionantes puestos a la representación política por los actores ilegales¹. El asesinato del alcalde elegido en Cabrera en el 2001, Gilberto Cruz Amaya, se produjo faltándole 21 meses para terminar el período y, como la norma prescribía que si la falta permanente era de más de 18 meses se convocarían nuevas elecciones, el gobernador del departamento y las autoridades electorales convocaron tres veces a elecciones (el 27 de abril, el 22 de junio y el 23 de julio del 2003) sin lograr que se inscribieran candidatos. Debido a lo álgido de la problemática, el delegado de la Registraduría para el departamento de Cundinamarca elevó una consulta al Consejo de Estado, en respuesta a la cual esta Corte, después del estudio de la Constitución, la ley y la jurisprudencia existente, definió que debía seguirse convocando la elección hasta que se posesionase un alcalde electo. Mientras tanto, ejercería el alcalde encargado por el gobernador. Tomando en consideración las condiciones de inseguridad, el Consejo sugirió que las elecciones se convocarían para el 26 de octubre del 2003, día de elecciones generales, en que podría haber mayores garantías (Consejo Nacional Electoral, 2003).

Pese a la recomendación del Consejo de Estado, la convocatoria a los comicios se hizo para el 14 de diciembre de 2003. Sin embargo, en la medida en que los dos candidatos presentados provenían de otros municipios, la población de Cabrera optó por el voto en blanco, que alcanzó un porcentaje de votación de 84.1% de los votos válidos². En estas condiciones se convocó a nuevas elecciones de alcalde y concejales para el 2 de mayo de 2004. Esta inestabilidad política, ocasionada por efectos del conflicto y por casos fortuitos (muerte de un alcalde en la plaza pública) y de corrupción (destitución de otro por malos manejos), parece ser un elemento relevante en la existencia de un fenómeno que se hizo evidente en el estudio en contraste con otros casos: una clase política débil y sin continuidad en el ejercicio del poder y en el gobierno local.

¹ Es de aclarar, sin embargo, que no es el propósito de este apartado hacer un recuento de las condiciones (dramáticas en la mayor parte de los casos) en que se dieron las situaciones mencionadas y las posibles motivaciones de los actores armados, tema este último que se abordará mas adelante.

² Este porcentaje correspondió a 302 sufragios, mientras que los candidatos participantes lograron solamente 11 y 46 votos.

El caso de Ocaña puede traerse a colación debido a que tanto paramilitares como guerrillas incidieron de manera violenta en la gestión del alcalde José Aquiles Rodríguez (1998-2000) como mecanismo de control autoritario de sus actuaciones públicas y suplantando así una labor que debería ser ejercida por organismos de control o por veedurías ciudadanas. Inicialmente el mandatario fue amenazado por las AUC debido a la detención domiciliaria que profirió la Fiscalía en su contra como consecuencia de una denuncia instaurada por no respetar los porcentajes definidos en la Ley 60 de 1993. Ante ese hecho, las AUC dieron un ultimátum de 48 horas al alcalde y a varios funcionarios de la administración para que abandonaran sus cargos y la región, los declararon objetivos militares y calificaron al alcalde como “delincuente” (Vanguardia Liberal, citado en Corporación Compromiso, 2008). Posteriormente fue secuestrado por el EPL, grupo que lo asesinó el 28 de octubre de 2000 en el municipio de Teorama, Norte de Santander.

En Sotará y Ocaña, las FARC obligaron a los alcaldes a renunciar. En ambas situaciones la amenaza se hizo sobre un conjunto mayor de mandatarios, 21 alcaldes más del departamento del Cauca en julio del 2002 y todos los alcaldes, secretarios de despacho y concejales de la provincia de Ocaña en Norte de Santander en el 2006. En ambos casos los gobernadores se negaron a aceptar las dimisiones, lo que llevó a que los mandatarios se encontraran bajo presiones de diversa índole, viéndose obligados en muchas oportunidades a gobernar desde las capitales de los respectivos departamentos.

Como se deriva de lo anterior, el recurso a la eliminación física de autoridades elegidas y la presión sobre ellas han sido utilizados tanto por guerrillas como por paramilitares para afianzar su dominio armado y para plegar tanto a la población como a la dirigencia política a sus intereses y propósitos. A ello se han sumado otros muy variados tipos de estrategias y mecanismos destinados específicamente a afectar los procesos político-electorales. Sin embargo, la injerencia en la materia varía dependiendo del tipo de actor de que se trate (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y otros), de los diversos momentos que estos actores atraviesan y de las relaciones de apoyo o confrontación que establecen con los políticos locales. Este es el tema que se abordará a continuación.

2. Incidencia político-electoral de la guerrilla

Los procesos político-electorales no se han visto afectados de la misma manera en los quince municipios del universo de estudio donde las organizaciones guerrilleras han tenido presencia en la presente década. En casi la mitad de ellos (Bello, Dosquebradas, Magangué, Necoclí, Ocaña, Soledad y Suárez) no se encontró ninguna evidencia de actuaciones de estos actores, destinadas a afectar

las elecciones locales³, mientras que en los restantes ocho municipios se presentaron situaciones en las que se evidencia el propósito de alterar los resultados de procesos electorales, de boicotarlos o de combinar ambos propósitos (tabla 2).

Tabla 2. Municipios con presencia guerrillera y su relación con los procesos político-electorales

Municipio	Sin influencia	Con influencia	
		Para alterar resultados electorales	Para impedir la realización de elecciones
Bello			
Cabrera			
Dosquebradas			
El Tambo			
Magangué			
Necoclí			
Ocaña			
Ovejas			
Salazar de las Palmas			
Salento			
San Carlos			
Soledad			
Sotará			
Suárez			
Tibú			

Fuente: Elaboración propia con base en los informes regionales.

En los municipios donde las guerrillas han desarrollado alguna actividad destinada a influir en los procesos electorales se observan dos tipos básicos de intervención. Uno de ellos orientado a participar en el poder local a través de la elección de candidatos propios o de avalar políticos cercanos a sus intereses, evidencia de lo cual se encontró en Cabrera, El Tambo, Sotará y San Carlos. Un segundo tipo de intervención presente en todos los otros municipios y en los mencionados anteriormente en determinados momentos, busca sabotear y obstaculizar los procesos electorales.

La intervención guerrillera orientada a participar en el poder local encuentra diferencias entre aquellos casos como Cabrera, El Tambo y San Carlos, en los que los grupos subversivos han tenido una presencia histórica y algún grado de aceptación dentro de sectores poblacionales del municipio, lo que les permite acceder a cargos de elección popular, y Sotará, donde la presencia del ELN no

³ Excepto cuando, en febrero de 1994, el alcalde de Necoclí, Wilberto Rojas Regino, fue secuestrado por el frente 58 de las FARC cuando viajaba en una volqueta de placas oficiales después de revisar obras públicas.

cumple ninguna de estas condiciones y difícilmente logra permear directamente la institucionalidad municipal. En efecto, el ELN intentó presentar allí candidatos al Concejo municipal a través de la Corriente de Renovación Socialista a mediados de los noventa. Sin embargo, decidió cambiar su estrategia en la medida en que su candidato no logró afectar la correlación de fuerzas ni el apoyo que el liberalismo recibe de la población indígena del resguardo, que ha sido definitiva en la selección de las autoridades locales. La guerrilla empezó entonces a actuar como una fuerza desestabilizadora de la gestión municipal, presionando en épocas electorales a los candidatos, llamándolos a sus zonas, amenazándolos y limitando sus propuestas programáticas. De igual forma, intentaron ejercer un control sobre la gestión de los concejales llamándolos a rendir cuentas. Esta incidencia se ha extendido hasta las elecciones del 2007 pues, según información obtenida en una entrevista realizada en el municipio, el ELN permitió al candidato ganador continuar su campaña política después de haberle hecho una especie de “juicio político” en razón de las 33 demandas que tenía en su contra por malos manejos en la administración anterior, a la vez que realizó entrevistas con candidatos al Concejo para que rindieran cuentas sobre sus proyectos (Universidad del Cauca, 2008. p. 132).

En los otros tres municipios donde las guerrillas se inclinaron por incidir en la elección de gobernantes, se encontraron ciertas similitudes entre Cabrera y El Tambo, donde las FARC se aliaron –aunque no con exclusividad– a movimientos de izquierda, hoy en día ya desaparecidos. En Cabrera, las FARC apoyaron en el período 1988 a 2000 a candidatos pertenecientes a la Unión Patriótica y al Frente Social y Político. La detención y juzgamiento por rebelión del ex alcalde Ancízar Cruz Villalba, elegido en 1994, da cuenta de esta situación. A partir de ese período, Convergencia Ciudadana se presentó en el 2003 y 2004 como partido de oposición a la guerrilla⁴. De igual forma, en el Concejo ha habido influencia directa de las FARC. Al respecto, se documentó el caso concreto de una concejala a quien los comandantes de esa organización le propusieron apoyo para lanzarse como candidata, en reconocimiento a su trabajo social⁵.

4 Convergencia Ciudadana se ha considerado tributario tanto de vertientes de la izquierda como de la derecha. Su fundador Luis Alfredo Gil Castillo fue militante del M-19 y dirigente sindical de los maestros de Santander. En sus inicios el partido tuvo alianzas con la Anapo y aunque participó en coaliciones con los partidos tradicionales, después se convirtió en su opositor. En el 2002, cuando la organización política recibió el apoyo de un grupo de ex militares, comenzó a verse como un grupo de derecha, acusado de corrupción y compra de votos, así como de vínculos con el paramilitarismo. (Votebien, 2006). Hoy es uno de los partidos más cuestionados en el marco del escándalo de la parapolítica. En Cabrera, Convergencia Ciudadana no continúa la tendencia de izquierda mencionada.

5 Esta información fue proporcionada por la misma concejala, elegida en el 2000 a nombre del Partido Liberal y en 2004 por Participación Popular. Aunque se postuló a las elecciones del 2007, no fue elegida para el actual período. (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008).

En El Tambo, la participación en el Concejo de terceras fuerzas de izquierda desde fines de los ochenta –tales como la UP, la AD-M19 y Alternativa Democrática– se relaciona con la presencia de las FARC, grupo que intenta intervenir a través de la elección de representantes al concejo. “Desde 1988 hasta 1994 tuvo en promedio dos concejales, y en 1992 participó en la coalición que llevó a la Alcaldía a un candidato no liberal, quebrando sólo en esa ocasión la hegemonía de ese partido” (Universidad del Cauca, 2008. p. 201). El declive de la participación de estas fuerzas en el Concejo municipal tuvo que ver con el ingreso del paramilitarismo al municipio en 2000. El ELN, que hizo presencia en el municipio más recientemente, ha tenido menos participación en la selección de gobernantes, aunque dos concejales elegidos en las pasadas elecciones del 2007 a nombre del partido Verde Opción Centro provienen de sus zonas de influencia y uno de ellos manifestó haber recibido la autorización de este grupo para presentar su candidatura. Además, el ELN ha tenido una incidencia importante en la participación de los votantes.

Tanto en Cabrera como en El Tambo las FARC cambiaron su estrategia política a fines de los años noventa, privilegiando el sabotaje a las elecciones. Mientras en Cabrera, la especie de “maridaje” existente entre la guerrilla y la administración se rompió, tal y como lo atestiguan la toma del municipio en 1997, así como los hostigamientos y la amenaza a la administración, el asesinato del alcalde en el 2003 y el atentado, en octubre del 2005, realizado en contra del candidato electo a la alcaldía, Hernando Suescún Basto, en El Tambo el distanciamiento de los procesos electorales implicó el intento de impedir elecciones y la realización de actividades de constreñimiento en períodos electorales, así como el asesinato de un concejal y la amenaza a otros. Sin embargo, teniendo en cuenta el tamaño del municipio, aparentemente aún existe en algunas zonas una eventual influencia sobre líderes políticos locales.

A diferencia de los casos anteriores, en San Carlos no son las terceras fuerzas de izquierda las que tienen cercanía con la guerrilla. En este municipio tanto el ELN como las FARC intentaron acercarse al Movimiento Cívico Sancarlitano, el cual empezó a destacarse en el escenario local desde mediados de los años ochenta. En la medida en que dicho movimiento, que claramente se distancia de la lucha armada, desapareció por la acción violenta de grupos de derecha aliados con los poderes tradicionales locales, cambiaron las formas de incidencia electoral, encontrándose evidencias de acciones contradictorias, destinadas, por un lado, a infiltrar la institucionalidad y, por otro, a sabotearla. Así, en el período 1995-97 fue elegido como concejal Armando Ruiz Arroyabe, alias “Eder”, ideólogo del frente Bernardo López Arroyabe del ELN, mientras que a finales de la década las campañas electorales pasaron a ser consideradas objetivo militar por los guerrille-

ros, siendo la constante las amenazas y asesinatos contra candidatos y contra la población civil.

Un segundo tipo de incidencia en los procesos electorales parece responder más a criterios táctico-instrumentales vinculados a situaciones concretas. Se trata de una especie de incidencia “desde afuera”, donde se combinan diversas situaciones relacionadas con la regulación de las elecciones, el constreñimiento al elector, sea para que vote por alguien en particular o para que no vote, y diversas acciones de sabotaje a las elecciones a través de amenazas a candidatos y a la población. Esta es la situación de los restantes municipios donde la guerrilla tiene presencia e incidencia en términos electorales, de tal forma que la información encontrada no es tan contundente como en los casos anteriormente mencionados.

En Salazar de las Palmas, por ejemplo, en épocas electorales la guerrilla ejercía control sobre funcionarios, empleados y contratistas del municipio, algunos de los cuales pertenecían o tenían vínculos con la organización armada y realizaban amenazas y atentados contra los opositores políticos, tal como ocurrió en la campaña de 1997 y 2000 contra los candidatos a la alcaldía. En Ovejas no se reconoce injerencia directa de la guerrilla en la política, aunque el ex alcalde Álvaro González Quessep, elegido en el año 2003 a nombre del Movimiento Convergencia Popular Cívica, fue acusado y absuelto, junto con concejales de diferentes filiaciones políticas, de ser colaborador de la guerrilla. En otros municipios, la guerrilla apoyó candidatos (Salento) o realizó hostigamientos (las FARC en Sotará y Tibú).

En estos casos no son tan claras las formas de relación estratégica ni los mecanismos utilizados por estos actores para relacionarse con lo electoral, como sí lo son en Cabrera, El Tambo, San Carlos y en menor medida en Sotará, municipios donde se han combinado la alianza con políticos de los partidos o movimientos señalados con la postulación de candidatos propios para la Alcaldía y el Concejo, e incluso para instituciones como la Personería, como ocurrió en El Tambo.

Además del soporte ofrecido para la consolidación de movimientos políticos, que es una situación particular de San Carlos, en los tres municipios donde la guerrilla ha estado vinculada al gobierno local y, guardadas las proporciones, en Sotará, los mecanismos utilizados han sido la postulación de candidatos propios, el respaldo a las campañas de candidatos y la influencia sobre líderes políticos locales. Adicionalmente, en El Tambo las FARC y el ELN han incidido en las veredas en la postulación de candidatos al concejo.

Paradójicamente, en estos mismos municipios la guerrilla ha saboteado los procesos electorales, lo que puede considerarse parte de su estrategia de lucha

contra el Estado y refleja el interés de atentar contra el símbolo y el ritual más importante del sistema democrático. A dichos municipios habría que agregar los casos de Tibú y de Salazar de las Palmas donde esta forma de incidencia ha sido la única registrada.

El Tambo y Sotará son los únicos municipios donde la guerrilla, específicamente el ELN, ha mantenido cierto grado de incidencia a nivel electoral. Este interés en lo local coincide con la tesis promovida por este movimiento en relación con la construcción de poder popular, en la mira de presionar a las administraciones locales para que adopten planes de desarrollo y políticas que favorezcan a los sectores populares. Como lo señala Cubides, ya con anterioridad esta guerrilla había abandonado “aquella máxima según la cual *todas las vías legales están cerradas, y el que escruta elige* (para rechazar cualquier participación electoral)”, intentando ejercer un control sobre las administraciones y los poderes locales en sus áreas de influencia (Cubides, 2008. p. 9). De la misma forma este mismo autor identifica un cierto grado de altruismo, presente en el ELN y ausente en las FARC, que se ve expresado en “su idea de ‘poder popular’, de captación de rentas públicas, pero a la vez de preocupación en su inversión con destinaciones específicas” (Cubides, 2008. p. 48).

En todos los demás municipios donde la guerrilla ha estado presente, su actividad de cara a los procesos político-electorales ha ido decreciendo, aunque existen diferencias entre ellos. En algunos, esta inactividad expresa un repliegue estratégico, fruto de la política de seguridad democrática del gobierno nacional. De tal forma, mientras la incidencia en la conformación del poder local se dio entre los años ochentas y noventas, las acciones de sabotaje han continuado, pero de forma esporádica.

Los mecanismos utilizados para sabotear las elecciones han afectado por igual a candidatos y a votantes. En este último caso, la guerrilla ha efectuado hostigamientos y amenazas, constreñimiento electoral, presión psicológica sobre los electores para que se abstengan de votar, retenes ilegales para intimidar a la población, restricción de la movilidad y perturbación de las contiendas electorales. Estas acciones han generado un sentimiento de temor en la población que impide el desarrollo normal de las elecciones.

Los ejemplos abundan en los casos estudiados: En Ovejas la guerrilla impidió realizar la zonificación, la votación y el escrutinio; en el Tambo, en las elecciones parlamentarias de 2002 seis mesas de votación fueron destruidas por el 8º Frente de las FARC, mientras que en las elecciones presidenciales de ese mismo año detonaron un vehículo con explosivos y destruyeron papelería que iba a ser utilizada en el certamen electoral; en San Carlos, en 1998, en medio de una toma

armada fue incendiada la Registraduría Municipal, con lo que fueron eliminados archivos, registros electorales y datos civiles; en Ocaña, en las elecciones de 1990, se presentaron amenazas a delegados de la Registraduría Municipal en puestos de votación alejados de la cabecera municipal, la quema de urnas electorales y la retención de documentos de identidad a la población campesina apta para votar; en Sotará la guerrilla de las FARC realizó una quema de votos en lugares apartados del municipio en el 2003.

3. LOS GRUPOS PARAMILITARES

De los diecisiete municipios estudiados donde ha habido presencia de grupos paramilitares, en la mayoría de ellos, con la sola excepción de Magangué, Sotará y Zarzal, hay evidencias de su incidencia en los procesos electorales, si bien su intensidad es menor en Salazar de las Palmas y Salento, donde no se percibe una acción directa en los comicios, pero sí la vinculación con líderes políticos departamentales ligados al fenómeno de la parapolítica.

El ingreso a la vida local a través de los procesos electorales es más reciente en el caso de los grupos paramilitares que en el de la guerrilla y parece ir en contravía en cuanto a presencia e intensidad de la acción realizada. En efecto, mientras que la guerrilla está prácticamente ausente en la actualidad –exceptuando el caso del ELN en El Tambo y en Sotará– y solamente desarrolla acciones de saboteo y hostigamiento, el paramilitarismo ha ido ganando fuerza e incluso permeando la institucionalidad municipal. En este contexto, son los representantes de los partidos uribistas que entran en juego en las dos últimas elecciones locales los que más aparecen como parte de alianzas o acuerdos con este actor ilegal, aunque otras organizaciones políticas se han visto igualmente involucradas (tabla 3).

Una aclaración importante es que, debido al carácter personalista de la política colombiana, no se puede afirmar tajantemente que es el partido como tal el que establece las relaciones con sectores ilegales, sino políticos concretos –en la mayoría de los casos– que aceptan este tipo de vínculos, independientemente de la organización política a la que se encuentran adscritos⁶. Ahora bien, existen varias agrupaciones políticas de reciente creación que parecen haber surgido con el propósito expreso de servir a los intereses de grupos paramilitares. Esta misma tesis la sostiene León Valencia, quien afirma que “...políticos que inscribieron la alianza con el paramilitarismo, lo hicieron abandonando el bipartidismo y formando

⁶ La relación de dirigentes de los partidos uribistas con paramilitares, encontradas en los municipios, es concordante con la situación nacional, donde de los 77 congresistas vinculados a la parapolítica 66 corresponden a representantes de los partidos de la coalición de gobierno (Santana, 2008)

movimientos de carácter unipersonal o partidos ‘independientes’ bajo los cuales tuvieron opción de crecer y avanzar con proyección nacional” (2008. p. 20).

Tabla 3. Partidos o movimientos cuyos dirigentes locales han tenido algún tipo de influencia de grupos paramilitares

Municipio	Tipo		
	Tradicional	Otros partidos y movimientos	Uribista
Bello	Liberal Conservador	Bello Sí Fuerza Progresista	Alas Equipo Colombia
Dosquebradas	Liberal		Se mencionan influencias pero sin precisar a qué partido.
El Tambo	Liberal		Convergencia Ciudadana Apertura Liberal
La Dorada	Liberal	Movimiento del Pueblo en sus diferentes denominaciones: Actitud Renovadora, Nuevo Partido	
Necoclí		Movimiento de Renovación Acción Laboral (MORAL)	Cambio Radical Alas Equipo Colombia
Ocaña	Conservador		Alas Equipo Colombia Apertura Liberal Convergencia Ciudadana Partido de la U
Ovejas	Liberal	Coalición Fuerza Progresista	
Puerto López	Liberal		Cambio Radical
Salazar de las Palmas			Convergencia Ciudadana a nivel departamental
Salento			
San Carlos	Conservador		Alas – EC
Soledad			Alas – EC Colombia Viva
Suárez		Movimiento Unionista (familia conservadora)	
Tibú	Conservador a nivel departamental		Convergencia Ciudadana

Fuente: elaboración propia con base en los informes regionales.

Por su parte, la vinculación con los partidos tradicionales puede estar explicada por el hecho de que “la criminalidad organizada quería estar con el ganador” como lo ha señalado Francisco Gutiérrez en su estudio sobre el Partido Liberal (Gutiérrez, Francisco, 2002. p. 4). De igual forma, el peso histórico del liberalismo en la vida nacional puede estar vinculado al hecho de que muchos de los dirigentes hoy procesados por escándalos de la parapolítica se formaron en su seno⁷.

⁷ León Valencia argumenta esta tesis señalando que “no es casual que al menos un 70% de los dirigentes hoy vinculados al escándalo de la parapolítica hayan iniciado sus carreras políticas bajo la sombra del Partido Liberal que había tenido la hegemonía política del país por más de setenta años” (2008. p. 20).

En todos los casos en que se trata de partidos tradicionales hay coincidencia entre la trayectoria política del municipio y el partido influenciado. En aquellos municipios que se ubicaban por fuera de la tendencia general, como Bello (bipartidista) u Ocaña y Ovejas, sin tendencia clara en materia de partido predominante en la alcaldía, pero mayoritariamente conservadores o liberales en sus Concejos, también se sostiene que el partido ganador, en este caso en los cabildos, fue el más influenciado por intereses ilegales. Un fenómeno que cabe mencionar al respecto es que en El Tambo las terceras fuerzas de izquierda que coexistían con el liberalismo desaparecieron con la llegada del paramilitarismo al municipio a principios de esta década, a la vez que surgieron nuevos partidos de corte uribista, los cuales muestran una alta permanencia de los concejales elegidos. En este sentido el PDI y el PDA no heredan la tradición política de apertura local a estas fuerzas, pues aunque presentan candidatos en 2003 y 2007, no logran acceder a ninguna curul en el Concejo.

Por su parte, dentro de los movimientos políticos diferentes a los partidos de la coalición uribista o al bipartidismo tradicional se destacan los siguientes:

- Bello Sí y la Fuerza Progresista, en Bello; mientras el primero fue amparado por el alcalde Rodrigo Arango, Liberal, involucrado en hechos de corrupción y financiación de grupos armados en el municipio, el último es un movimiento derivado del conservatismo y representado en su momento por César Pérez García, involucrado en la financiación y el respaldo a líderes de grupos armados en Bello;
- El Movimiento del Pueblo y sus diferentes representaciones en La Dorada (Movimiento Político Actitud Renovadora, Movimiento Cívico Independiente, Nuevo Partido y Partido de la U).
- El Movimiento de Renovación Acción Laboral MORAL, liderado por el senador Mario Uribe, en Necoclí.
- El movimiento Fuerza Progresista, que apoyó en Ovejas a Edwin Mussy Restom en su segunda administración (2001-2003), quien antes había sido electo a nombre del Partido Liberal (1995-1997) y fue acusado de nexos con los paramilitares por la firma del pacto de Ralito, suscrito, según se conoce, con el propósito de refundar la patria.

Al igual que en otras regiones del país, el ingreso del paramilitarismo a algunos de los municipios estudiados se hizo a través de una estrategia de terror basada en la

eliminación del oponente y en complicidad con sectores poderosos del municipio⁸. Este tipo de estrategias afectó a militantes de izquierda, de terceras fuerzas o de corrientes políticas tradicionales, así como a sectores de la sociedad civil.

Tres casos son ilustrativos al respecto. En El Tambo, se calcula que la llegada del bloque Calima al municipio generó entre 200 y 450 muertos (Universidad del Cauca, 2008. p. 66). En Puerto López el asesinato selectivo afectó a militantes de la Unión Patriótica y del Nuevo Liberalismo⁹; en San Carlos el triunfo electoral del Movimiento Cívico desde mediados de los años ochenta generó la represión armada: “En solo 34 meses –entre enero de 1988 y octubre de 1991– 66 miembros de organizaciones cívicas fueron asesinados, hubo siete desaparecidos y 17 amenazados” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 19). Pese a que el movimiento se resquebrajó, a mediados de los 90 se renovó como consecuencia de nuevas discusiones de la comunidad con las hidroeléctricas. Después del asesinato del alcalde electo, el 5 de agosto de 1995,

el movimiento se opuso a las intenciones del gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe, de nombrar un alcalde militar. En represalia, el gobernador señaló en los medios de comunicación a la administración de San Carlos y a sus funcionarios como infiltrados de la guerrilla. Fue después cuando empezaron a aparecer las amenazas de los paramilitares a los líderes del movimiento, justo en medio de la militarización más grande. Por esa misma época se crearon dos nuevos batallones para la zona y coincidió con un incremento dramático en el índice de asesinatos y el número de masacres cometidas en la región (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 50).

Una vez que el paramilitarismo logró asentar su poder local, la estrategia dominante desde fines de los años noventa ha sido la colaboración con políticos a través del apoyo, el aval o el patrocinio de candidatos a la Alcaldía y al Concejo.

⁸ Aunque en un contexto diferente de desmovilización violenta de organizaciones de la sociedad civil, el artículo de López (2005) plantea una estrategia similar de utilización de violencia y asesinatos selectivos por parte de los paramilitares para incursionar, posesionarse y dominar el territorio. En ese caso y según información derivada de diversos testimonios, las estrategias violentas estuvieron acompañadas de una acción permisiva por parte de las fuerzas militares y de “una incapacidad del gobierno local para gestionar las denuncias respectivas sin que se filtrara la información” (p. 20).

⁹ “El 20 de mayo de 1987, se registra el primer hecho contra militantes de la Unión Patriótica de esta población, que afectó también a personas que transitaban por allí el momento de ser victimizados. Tal es el caso de Tito Julio Forero Pineda, vicepresidente de la organización política en la Comisaría del Guaviare, quien fue acorralado con ráfagas de armas automáticas por sicarios que luego de cometer su crimen huyeron en un campero Nissan de color rojo. El 26 de agosto Delfín Velásquez, dirigente de la Unión Patriótica y candidato a la Alcaldía de Puerto López, fue asesinado por dos sicarios cuando salía de su residencia. Los victimarios le dispararon ráfagas de subametralladora y huyeron en una motocicleta. Pocos días después, el 11 de septiembre, José Vicente Cárdenas Sánchez, concejal de Puerto López por la Unión Patriótica y otros dos hombres no identificados, también militantes de la Unión Patriótica, fueron asesinados por paramilitares cuando se desplazaban en un campero. Luego del asesinato los victimarios incineraron el vehículo, dejando calcinados los cadáveres. Sin embargo, de acuerdo con las denuncias de Fabio Roa, militante del Nuevo Liberalismo, quien estaba siendo hostigado por los jefes políticos locales de los partidos tradicionales –y quién sería asesinado en octubre de 1989, “pude enterarme de que (sic) (..) el SIJIN, me tenía en pantalla por elemento activo del M-19/Elemento de las FARC (...) Entre las listas de la SIJIN estaban entre otros que han caído muertos (...) Vicente Cárdenas, muerto; Delfín Velásquez, muerto” (“La década del Genocidio”, 2007).

En un segundo momento se realizaron alianzas y negociaciones y se brindó apoyo financiero a sus campañas, incluyendo servicios de seguridad. Luego postularon candidatos propios, de lo cual se encuentran evidencias en Bello, El Tambo y La Dorada, construyendo acuerdos sobre el desarrollo de las campañas y los programas de gobierno.

Un caso atípico es el de Suárez, donde el alcalde Jorge Enrique Suárez (2004-2007) fue quien tuvo la iniciativa para aliarse con sectores paramilitares con el presunto fin de asesinar a una concejala opositora, en hechos en que se mezclan móviles personales –como la venganza por el homicidio de su hermana– y políticos –posición frente a dos veredas, una de ellas de donde proviene la concejala, donde aparentemente hay incidencia de la guerrilla. A esta situación se suman afirmaciones según las cuales los paramilitares aportaron \$20 millones a su campaña en el 2003, que habrían sido entregados a cambio del 10% de los contratos de la administración local (Universidad del Cauca, 2008).

El alcalde fue capturado en agosto de 2007 en un operativo conjunto de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía y la Dijín, imputándosele los delitos de homicidio, secuestro y concierto para la conformación de grupos ilegales. Cuatro meses antes de su detención apareció en las declaraciones de Juan David Batancourt, alias “Walter”, jefe de finanzas del Bloque Tolima, quien en el marco del proceso de justicia y paz afirmó que Suárez les había pedido asesinar a la concejala y a un ex alcalde¹⁰. Lo paradójico en esta circunstancia es que la detención del alcalde ha generado reacciones en su favor de parte de la población. De acuerdo con la información obtenida, un número importante de habitantes del municipio han ido a visitarlo en la penitenciaría de Picalaña en Ibagué, pese a las irregularidades que se le imputan sobre su primer período de gobierno.

En Dosquebradas, los testimonios de personas entrevistadas señalan que son muchos los políticos que han recibido el apoyo del narcotráfico y de las autodefensas, y que son estas fuerzas las que determinan la configuración de los mapas de actores políticos al recibir grandes sumas de dinero para el financiamiento de las campañas y la compra de votos. De igual forma, se menciona una posible alianza entre políticos del liberalismo con las autodefensas del Bloque Central Bolívar, que tendría como propósito una retribución mutua, brindar el aval al candidato paramilitar a cambio de mantener una clientela necesaria para que el partido pudiera perpetuarse en el poder. Un caso comentado al respecto es el de Roberto Jiménez Naranjo, hermano de alias “Macaco”, quien fue elegido al

¹⁰ La información al respecto fue registrada en varias noticias publicadas en el Diario el Nuevo Día de Ibagué. Entre ellas se puede mencionar: “Capturan al alcalde de Suárez por los presuntos delitos de homicidio, secuestro y conformación de grupos ilegales” (2007, 30 de agosto), “Esposo de concejal asesinada acusa al alcalde de Suárez” (2006, 19 de octubre), “Alcalde niega participación en muerte de concejal y denuncia persecución política” (2006, 20 de octubre).

Concejo en 2003. Respaldo por el Partido Liberal Colombiano, obtuvo la mayor votación del partido, 1.145 votos (el 13,32%) y la mayor votación como concejal en esos comicios.

Ya se señaló cómo en Necoclí, por iniciativa del entonces jefe del bloque Elmer Cárdenas de las autodefensas, Freddy Rendón, alias “El Alemán”, 700 paramilitares se reunieron en el corregimiento de Pueblo Nuevo, para elegir un candidato único a las elecciones locales del 2003, después de haber escuchado las propuestas de los candidatos inscritos en la contienda. Finalmente, no son pocos los casos donde se plantea la relación con políticos departamentales, una especie de “padrinos regionales” tanto para la composición de listas y la definición de candidatos, como para la financiación de las campañas. A ese respecto son relevantes los municipios estudiados en Norte de Santander donde parece haberse dado una alianza de las AUC con sectores delincuenciales, gremiales, políticos e institucionales del departamento con el fin de ejercer un control territorial y político-electoral en la región.

El hecho de que se privilegien relaciones de colaboración con los políticos no impide, por supuesto, que los paramilitares acudan a otros tipos de presión en contra de los opositores y de la ciudadanía, ya sea impidiendo la inscripción de los candidatos o amenazando a quienes ya están inscritos, o recurriendo a diverso tipo de regulaciones para la realización de reuniones políticas o de las campañas mismas, incluyendo zonas que pueden ser o no visitadas por los candidatos, o bien eliminando físicamente a los contradictores políticos.

En cuanto a los mecanismos de incidencia electoral utilizados contra la población civil, los paramilitares son acusados en mayor medida que la guerrilla de cometer delitos electorales: trashumancia electoral, compra de votos, constreñimiento al elector, como los más visibles; a ello se suman, en el caso de Bello, los esfuerzos de paramilitares y narcotraficantes por infiltrar instituciones locales como la Registraduría y la Personería. Además, recurren a mecanismos como las muertes selectivas (Bello, El Tambo, Necoclí, San Carlos), las amenazas directas o las presiones sobre la decisión del voto. Igualmente, el clientelismo como práctica política aparece en la mayor parte de los municipios en los cuales los paramilitares tienen participación en la política local.

4. NARCOTRAFICANTES Y PROCESOS ELECTORALES

En términos electorales, el narcotráfico tiene mucho menor fuerza que las guerrillas y los paramilitares en los municipios donde hace presencia y, al menos en el universo estudiado, su participación está claramente vinculada a organizacio-

nes paramilitares, por lo que en aquellos casos donde su interés en lo electoral es más claro, la relación se da con los mismos partidos ya mencionados: los partidos tradicionales, el Movimiento Bello Sí y Alas Equipo Colombia en Bello, el Partido Conservador en Tibú, el Movimiento del Pueblo y los partidos vinculados a él, incluyendo la U, en La Dorada, y Cambio Radical en Puerto López. En La Dorada, como se mencionó, fueron los recursos del narcotráfico en cabeza de Jairo Correa, los que en buena parte permitieron a mediados de la década de los noventa la creación del movimiento que logró disputarle el poder político al senador Víctor Renán Barco después del férreo control que este último había mantenido sobre las instancias de representación local.

Un municipio en el que se observa una presencia más nítida del narcotráfico y una relación más cercana con la política local es Zarzal. Allí el interés de los narcotraficantes ha sido tener aliados políticos que les permitan el desarrollo de su actividad económica y militar, legal e ilegal. Se destaca el caso de la ex-alcaldesa Ana Cecilia Valencia Espinosa (2003-2007) quien “se hizo célebre porque durante su primer mes de mandato en 2004, quiso renunciar al cargo, tras recibir amenazas de muerte. En su momento se afirmó que las intimidaciones provenían de hombres de Varela, quienes la presionaban ya que era la hermana de Leyner Valencia, alias ‘piraña’, capturado en enero de 2006, tras ser acusado del envío de nueve toneladas de coca para los carteles de Tijuana y Juárez, en México” (“Tierra de Capos”, 2007).

Tal y como lo señala el artículo citado, Zarzal hace parte, junto con otros municipios del Norte del Valle, como Roldanillo, La Unión, La Victoria, Toro y Obando, de una zona donde impera un “panorama caracterizado por el régimen del silencio”, en tanto las autoridades locales y los pobladores niegan la existencia del conflicto y el peso que han tenido en la región los capos del narcotráfico Diego Montoya Henao, alias “don Diego” y Wilber Varela, alias “Jabón”. Sin embargo, existen indicios de incidencia de actores ilegales en las elecciones locales. Hernando Gómez Bustamante, alias ‘Rasguño’ manifestó en una entrevista que concedió al diario El Tiempo lo siguiente: “manejé dos o tres congresistas y unos ocho alcaldes del norte del Valle. Los nombres prefiero reservarlos. Otros alcaldes los manejé alias “Davinson” (uno de sus lugartenientes, que también fue extraditado)” (“Norte del Valle entre el ‘Diablo’ y el ‘Mudo’”, 2007).

El tema político en el municipio de Zarzal está fuertemente influenciado por la dinámica armada, particularmente por el narcotráfico. Según se afirma en una entrevista realizada, este fenómeno ha generado un fortalecimiento de algunos partidos afines con estos grupos, una distorsión de la gobernabilidad del municipio y una restricción de las libertades ideológicas de la ciudadanía (Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle del Cauca y UEP, 2008).

Otros casos son los de Bello, donde líderes políticos del municipio se han relacionado con estructuras del narcotráfico para obtener financiación de sus campañas o protección privada, Dosquebradas, El Tambo y Necoclí, donde el narcotráfico ha tenido algún tipo de presencia y actividad, aunque no existe evidencia de que haya intentado influenciar las elecciones. En otros casos, como Puerto López, Ocaña o Tibú, su participación ha sido principalmente a través de financiación de las campañas.

En otros municipios donde su presencia es más evidente, no es muy clara la distinción entre el comportamiento y los intereses de paramilitares y narcotraficantes, aunque hay indicios de alianzas entre ellos, y de que la principal forma de relación de los narcotraficantes con lo electoral es la colaboración (apoyo y apadrinamiento a candidatos, alianzas y negociaciones con políticos), más que la confrontación. Ello no implica que los narcotraficantes no intenten incidir en las campañas usando diversos mecanismos contra los opositores y contra la ciudadanía, los cuales en esencia son similares a los ya planteados para los paramilitares, es decir, la generación de miedo y el intento por impedir que otras alternativas en juego puedan efectivamente competir.

5. INCIDENCIA DE OTROS ACTORES EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Otros actores ilegales tienen presencia en algunos municipios pero no incidencia en términos electorales como sucede con las bandas de La Carrilera y la Escalera en Dosquebradas, otro tipo de bandas delincuenciales ligadas al narcotráfico en Salento y la banda de los Mellizos en Soledad. En El Tambo, los “Rastrojos” se han identificado más como un grupo armado al servicio del narcotráfico, sin que tampoco sea explícita su incidencia en lo electoral.

La situación en Bello es diferente. El ex alcalde Oscar Suárez Mira (1995-1997), aprovechó la presencia y el control territorial por parte de bandas y combos en casi el 80% del territorio bellanita para utilizarlas como fuente de caudal electoral, estrategia que sigue siendo utilizada por líderes políticos locales. Suárez Mira sería elegido al Senado en 2006 en representación de Alas Equipo Colombia, siendo el primer elector de Antioquia, votación que, según denuncias de El Tiempo, no sólo obedeció al respaldo político de los electores sino a acuerdos con grupos armados del municipio, a la comisión de delitos electorales y a presiones y amenazas contra los votantes¹¹. Hay que mencionar además la existencia de una simbiosis entre

¹¹ “Parte de la maquinaria para la elección de Óscar Suárez Mira -el mayor elector por Antioquia para el Senado y a quien la Corte Suprema indaga por presuntos vínculos con ‘paras’ - y sus socios en el 2006, la habrían movido combos delincuenciales de Bello. Lo habrían hecho a través de sus jefes, que tomaron el nombre de promotores sociales en un programa de resocialización de la Alcaldía” (El Tiempo, 2007, 13 de abril).

paramilitares, narcotraficantes y bandas que se da hasta tal grado que estos tres tipos de organización se vinculan con los mismos partidos, acudiendo a formas estratégicas de relación y mecanismos instrumentales de intervención similares.

Hay dos casos que se destacan por sus particularidades en esta categoría de otros actores ilegales, ambos constituidos por personajes reconocidos en el nivel local que logran desplegar un poder considerable en términos económicos, políticos y militares: se trata, del poder que Enilce López, “La Gata”, ha ejercido en Magangué, y del ostentado por Víctor Carranza, el “Patrón”, en Puerto López. Este municipio es otra expresión de situaciones donde la criminalidad organizada, representada por Carranza y su ejército personal de “Carranceros”, logra vincularse con el liberalismo como partido ganador¹². La situación en Magangué es diferente en tanto inicialmente se da una alianza de “La Gata” con este partido para impulsar la candidatura y posterior victoria de su hijo Jorge Luis Alfonso López a la Alcaldía de Magangué en el 2003. Paradójicamente, si bien este poder ilegal pretende enfrentar a los partidos políticos locales que representan el poder clientelista tradicional, es el liberalismo el que otorga el aval requerido, siendo explícito el apoyo del candidato al presidente Uribe, a pesar de que el partido se ubicaba claramente en la oposición. Sin embargo, los problemas legales de “la Gata” y sus hijos la llevan a desvincularse de los partidos tradicionales¹³ y a relacionarse con Apertura Liberal, movimiento a través del cual se intentó mantener la continuidad en el ejecutivo local en las elecciones del 2007.

En ambos casos, al final del periodo es clara la vinculación con partidos que han sido catalogados como uribistas, si bien en Puerto López, aunque existen señalamientos al respecto, no existen evidencias que sustenten estas relaciones. En Magangué la detención de Enilce López pudo haber influido en la pérdida de la Alcaldía y la recuperación de la misma por parte de un político de reconocido corte tradicional, aunque arropado bajo el manto de un movimiento cívico. Pese a que en este caso el movimiento Apertura Liberal fue derrotado en la contienda por la alcaldía, mantuvo siete curules en el Concejo y 20 de los 35 ediles que se eligen para las cinco Juntas Administradoras Locales del municipio. Así, el mencionado movimiento sigue siendo identificado con el poder político de “la Gata” en

12 En Puerto López cala bien la descripción planteada por Gutiérrez para el Partido Liberal en su conjunto: “En las regiones donde había más violencia política se originó un nuevo consocialismo que involucraba viejas élites agrarias, narcotraficantes y grupos de autodefensas. Allí los narcos y ganaderos le apostaron al liberalismo básicamente por que era la mayoría previa (...) El liberalismo, por tanto, apareció frecuentemente asociado a la violencia agraria, al paramilitarismo y al narcotráfico, incluso allí donde sus activistas y bases sociales tenían una tradición con orientación completamente diferente” (Gutiérrez, 2002. p. 46).

13 Mientras el ex-alcalde de Magangué, Jorge Luis Alfonso López, fue acusado de manejos irregulares de 7 mil millones de pesos del presupuesto local, su hermano, Héctor Julio, se encuentra en investigación preliminar desde marzo del 2007. Renunció a la curul que ostentaba como Representante a la Cámara por el departamento de Bolívar por el Movimiento Apertura Liberal luego de que el Partido Conservador lo expulsara de sus filas por sus presuntos nexos con el paramilitarismo.

Magangué, a la vez que en el ámbito nacional ha resultado fuertemente vinculado a los procesos judiciales derivados del fenómeno de la parapólica.

Otra característica importante del poder de Enilce López, a diferencia de lo ocurrido con Carranza, es su vinculación con el poder regional y nacional, expresado en la relación con el ex-gobernador de Bolívar, Libardo Simanca Torres, acusado de haber contado con el apoyo de las AUC, y con el candidato a la gobernación de departamento, Alfonso López Cossio, avalado por el partido de la U (“López Cossio se ufana de recibir el apoyo del Gato con votos”, 2007), y en el apoyo financiero de 100 millones de pesos entregados a la candidatura del presidente Uribe.

Mientras en Puerto López hay variadas formas de relación basadas en la colaboración con la clase política (alianzas, apadrinamiento a políticos, negociaciones y postulación de candidatos propios), en Magangué la estrategia privilegiada no fue pactar con los detentadores del poder tradicional sino poner políticos que los representaran directamente. En ambos casos estas estrategias se complementaron con otras de intimidación (amenazas a los contradictores).

Varios fueron los mecanismos de incidencia electoral empleados por este tipo de actores ilegales en los municipios: el apoyo a políticos afectos a través de la nominación, respaldo y aval de candidatos; los acuerdos y las regulaciones sobre el desarrollo de campañas y los programas de gobierno; la financiación y el apoyo logístico a las mismas; las presiones y amenazas a los opositores, incluida la prohibición de postular su nombre; las amenazas y presiones sobre la ciudadanía; los asesinatos selectivos; y el recurso a prácticas clientelistas y a delitos electorales.

6. ¿POR QUÉ LOS POLÍTICOS HACEN ALIANZAS CON ACTORES ILEGALES?

Dejando de lado situaciones en que la violencia ha sido el mecanismo para dominar a los opositores, así como aquellas en las cuales la presencia avasalladora de los grupos armados genera condiciones de coexistencia en las que se adscriben no sólo los líderes políticos sino los pobladores, en todos los casos se encontraron evidencias de relación aparentemente voluntaria entre actores políticos locales con actores ilegales, independientemente de las particularidades y características de unos y otros, lo cual plantea un interrogante sobre las condiciones que hacen posible este fenómeno.

Varios intentos de explicación podrían aventurarse al respecto. En primer término, la fragilidad de los partidos políticos colombianos, tanto los tradicionales como la izquierda y otros de diversa orientación –incluyendo los uribistas– que han aparecido recientemente en el panorama político nacional. En efecto, las directi-

vas nacionales de los partidos tradicionales y de otros partidos de escala nacional surgidos después de la reforma política del 2003 difícilmente pueden ejercer control sobre las actuaciones de políticos locales y sus alianzas en el territorio. Por su parte, algunos partidos pequeños parecen haber surgido ligados a intereses de grupos ilegales, como los casos de Colombia Democrática o Apertura Liberal.

La izquierda, por su parte, se encuentra en este universo vinculada bien al ala política de las FARC y al intento frustrado violentamente de consolidación de la Unión Patriótica (casos de Cabrera y El Tambo), bien a procesos de movilización cívica (caso San Carlos) o a intentos de sectores democráticos o de guerrillas desmovilizadas (Alternativa Democrática, Frente Social y Político en los mismos municipios; M19 en El Tambo después de 1991). La izquierda representada en el PDA no se ligó a ninguno de los actores ilegales presentes en los municipios, lo que puede deberse, en primer lugar, al poco peso que tiene hoy en día la guerrilla para influenciar resultados en los procesos electorales y a su desprestigio incluso en sectores mayoritarios de este partido, así como al hecho de que las tradiciones políticas de la mayor parte de estos municipios no les permiten jugar un papel relevante.

Una segunda interpretación tiene que ver con la falta de incentivos, en términos de premios o castigos, para desestimular el establecimiento de estas relaciones. Ni la justicia, ni ningún tipo de valoración moral o ética o de contrapoder social han funcionado hasta el momento como elementos de disuasión para considerar que la vinculación con el crimen “no paga”. Por el contrario, la falta de controles, así como el peso que en el escenario local adquieren personajes políticos concretos que se relacionan con estos actores, facilitan la coincidencia de intereses. Esta tercera hipótesis fue la más explorada en este estudio. En buena parte esa coincidencia se conjugan motivaciones políticas, económicas o militares que vuelven funcional y “rentable” la interrelación entre uno y otro actor. Así, por ejemplo, no es irreal plantear la existencia de afinidades ideológicas entre las guerrillas y los políticos con quienes ellas pactaron en Cabrera, El Tambo, San Carlos o Sotará; o entre el paramilitarismo y un proyecto ideológico de derecha compartido con buena parte de los partidos uribistas en los municipios donde éstos han hecho alianzas.

A nivel político se observa también que en algunos casos la afinidad con la guerrilla sirvió para acceder a votos en zonas controladas por ella. Igualmente, los pactos de políticos tradicionales tenían como objeto poder hacer proselitismo político, como sucedió en Ovejas. En zonas dominadas por el paramilitarismo el interés de mantenerse en el poder, como el caso del barquismo en La Dorada, parecería ser una razón de peso para entrar a negociar con estos actores. Sin embargo, la motivación política contraria también estuvo presente: mientras en

La Dorada políticos locales se aliaron con poderes ilegales para crear organizaciones políticas que les permitieran vencer a los políticos tradicionales corruptos entronizados en el poder, en Magangué el propósito fue el mismo pero se materializó a través de campañas exitosas de intereses mafiosos con candidatos propios, los cuales recibieron un amplio respaldo electoral de la ciudadanía.

Otros dos fenómenos podrían ser incluidos en este marco de posibles coincidencias entre actores políticos locales y grupos ilegales, especialmente paramilitares y narcotraficantes: en primer término, la posibilidad de contar con unas condiciones básicas de gobernabilidad en un contexto donde el actor armado no puede ser ignorado debido a la contundencia de su poder; en situaciones donde hay confrontación entre actores ilegales, como las presentadas en los municipios antioqueños o en Puerto López, las alianzas con uno de ellos garantiza protección y blindaje frente a otros grupos. En segundo término, una de las motivaciones que tuvieron los políticos locales fue la aspiración de articularse a un proyecto regional y/o nacional de derecha, que en la actualidad se encuentra bastante legitimado y provee estatus político.

Pero evidentemente las coincidencias no son sólo políticas. Motivaciones económicas y de otro tipo también han estado presentes, aunque hay que señalar que esto es mucho más destacado en el caso del paramilitarismo, el narcotráfico y la categoría incluida en “otros actores ilegales”, que en el de la guerrilla. De hecho, a excepción de Cabrera, donde se identificó un interés rentístico relacionado con la obtención de recursos económicos para su financiación, no aparece ningún tipo de motivaciones más allá de las ya señaladas de carácter ideológico y político entre guerrilla y partidos o dirigentes que le son afectos. En los municipios estudiados, la guerrilla ha tenido incidencia en administraciones locales a través de alianzas con políticos o mediante dirigentes propios con la exclusiva finalidad de fomentar su ideología y ganar legitimidad local. Cuando no están presentes en los municipios corrientes ideológicas afines, la estrategia tiende más al boicot y al sabotaje de los procesos electorales y a la presión “desde afuera”.

Por el contrario, hay evidencia suficiente de que las alianzas de políticos con paramilitares, narcotraficantes y otros actores ilegales tienen como uno de sus principales propósitos la obtención de réditos económicos que benefician a ambas partes. En algunos casos dicho interés es de tipo rentístico (saqueo de las rentas municipales a través de la contratación, las exenciones, explotación de recursos naturales, favorecimiento de individuos y organizaciones, etc.), mientras que en otros lo importante es contar con información privilegiada que les permita participar en importantes proyectos de inversión. Una excepción es el municipio de Suárez donde se mezclan intereses económicos al menos en la financiación de

campañas, por un lado, y la retribución de contratos, por otro, con la búsqueda de apoyo para resolver de manera violenta e ilegal cuestiones personales.

7. INCIDENCIA DE ACTORES ARMADOS, PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN

La participación electoral y su contracara, la abstención política, son temas centrales en el análisis sobre cómo la democracia ha sido impactada por la incidencia de los actores ilegales en contextos de conflicto armado. Al respecto algunos estudios han llegado a conclusiones opuestas dependiendo del grupo ilegal de que se trate. Así, por ejemplo, mientras García y Hoskin (2002) encontraron una relación positiva entre acciones guerrilleras y abstención en elecciones presidenciales del 2002, otros han hecho evidentes los aumentos en la participación ligados a la estrategia paramilitar de control en los territorios y de incidencia en la política mediante alianzas con dirigentes locales o la presentación de candidatos propios¹⁴.

No resulta sencillo conocer las causas de un potencial elector para abstenerse de votar, ya que éstas pueden obedecer a factores relacionados, por ejemplo, con la conformidad con el sistema político y los gobernantes¹⁵. De igual forma, tampoco podría afirmarse tajantemente que mejores condiciones en términos de seguridad serían el único factor determinante para aumentar la participación en las urnas ya que podrían incidir otros aspectos como la cultura política y las percepciones en torno a la eficacia del voto, así como la labor desarrollada por los políticos y sus lógicas de acción¹⁶.

14 Los estudios de la Corporación Nuevo Arco Iris y de Claudia López han planteado la vinculación de la clase política con los paramilitares, basados en estudios de comportamiento electoral que muestran aumentos atípicos de la votación en zonas bajo el control de estos grupos. El Mapa de Riesgos elaborado en el marco de la Misión de Observación Electoral coincide de alguna manera con estos planteamientos pues definiendo el denominado riesgo por participación electoral atípica, concluye que “la baja participación se concentra en el suroriente del país, en áreas de influencia de las FARC, mientras que la participación alta en zonas de influencia paramilitar: en nororiente desde la Costa Atlántica, bajando por los Santanderes, hasta Boyacá y Casanare” (UNDP, 2007).

15 Ver por ejemplo el planteamiento de Enrique Arnaldo Alcubilla realizado en el Diccionario de Términos Electorales del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL. (“Abstencionismo electoral”, s.f.).

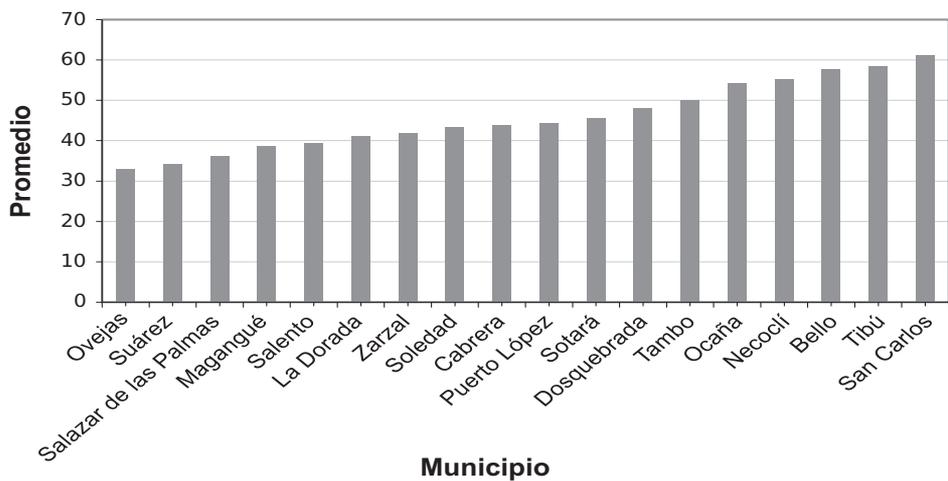
16 A lo anterior se suman, en el análisis de los casos examinados, dos limitaciones relacionadas con la información disponible. En primer lugar, la dificultad para conseguirla, lo que obliga a tomar exclusivamente la elección de alcaldes para elaborar las series respectivas y combinar datos provenientes de la Registraduría Nacional con otros de los entes departamentales y municipales. Así mismo, para algunas elecciones y algunos municipios fue imposible obtener la información, con lo cual las series debieron omitir estos datos (a excepción de El Tambo, Sotará y Suárez, esta situación se presentó en las elecciones de 1997 para todos los municipios, aunque en algunos casos fue posible obtener el número de votantes, pero no así el potencial electoral. Particular dificultad se presentó igualmente para municipios con elecciones atípicas) o, como ocurrió con el año 1990, fue utilizada información complementaria. En este caso y ante la inexistencia del censo electoral para las elecciones territoriales en la mayor parte de los municipios, se tomó la información correspondiente a las elecciones presidenciales de ese año. Pese a lo anterior, la información no se pudo completar para Suárez y Sotará, pues mientras en el primero se encontró el potencial electoral pero no el número de votantes, en Necoclí sucedió lo contrario. En segundo lugar, la limitación existente en el país en cuanto a la confiabili-

A continuación se examinan cuatro aspectos: la comparación del peso que ha tenido la abstención dentro de los 18 municipios; las variaciones del número de votantes en las diferentes elecciones realizadas en las dos últimas décadas; el análisis de la participación en las dos últimas elecciones locales (2003 y 2007); y, por último, una comparación entre tendencias de participación y abstención en las últimas elecciones locales y nacionales de 2007 y 2006, respectivamente.

7.1. Incidencia de los actores armados en la participación/ abstención electoral

La gráfica 1 muestra los porcentajes promedios de abstención en los municipios del universo de estudio. Como se puede observar, aquellos con mayores niveles de violencia han tenido también porcentajes altos de abstención, destacándose los casos de San Carlos, Tibú, Bello, Necoclí y Ocaña, donde la participación ha sido en promedio menor al 50%.

Gráfica 1. Porcentaje de abstención promedio en los 18 municipios



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Registradurías Departamentales y locales.

En el otro extremo, más de la mitad de los electores se han acercado a las urnas en los diversos procesos electorales realizados desde la instauración de la elección popular de alcaldes, en su orden Ovejas, Suárez, Salazar de las Palmas, Magangué y Salento. Los restantes ocho municipios se ubican en el rango intermedio al contar en promedio con porcentajes de participación entre el 40 y 50%. En

dad del padrón electoral, en ocasiones abultado y, en otras, subestimado. Ver, por ejemplo, para las elecciones presidenciales los análisis realizados al respecto por Losada, Giraldo y Muñoz (2005), Todo esto plantea algunas incertidumbres analíticas.

general, la elección de alcaldes se inició con niveles de votación altos que no se volvieron a presentar durante la serie. Probablemente, las expectativas despertadas por las reformas descentralistas en materia de participación electoral explican esta tendencia. Así, a excepción de La Dorada, en todos los otros casos el nivel máximo de participación tuvo lugar en 1988 (tabla 4).

Tabla 4. Porcentajes máximos, mínimos y promedios de votación en los municipios estudiados

No.	Municipio	Máximo	Año	Mínimo	Año	Promedio
1	Bello	59,2	1988	28,8	1994	42,2
2	Cabrera	81,2	1988	39,8	2004	56,0
3	Dosquebradas	65,4	1988	39,7	1990	52,2
4	El Tambo	65,7	1988	37,6	2003	49,8
5	La Dorada	79,7	1992	50,0	1990	58,9
6	Magangué	77,2	1988	47,6	1990	61,3
7	Necolí	50,4	1988	35,8	2007	44,7
8	Ocaña	67,1	1988	37,8	1990	45,7
9	Ovejas	80,5	1988	57,6	2003	66,9
10	Puerto López	63,9	1988	49,5	2004	55,8
11	Salazar de las Palmas	77,5	1988	55,4	2003	63,9
12	Salento	73,1	1988	51,0	1994	60,6
13	San Carlos	61,6	1988	29,3	2000	38,8
14	Soledad	73,0	1988	49,2	1992	56,6
15	Sotará	75,5	1988	45,7	1990	54,5
16	Suárez	78,4	1988	48,7	1994	65,6
17	Tibú	63,7	1988	29,6	2000	41,5
18	Zarzal	67,6	1988	46,7	1994	58,2

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Registradurías Departamentales y locales

Igualmente, existen variaciones en los años en que cada municipio presentó los menores porcentajes de participación en las elecciones para alcalde, lo que es indicativo del peso que las propias condiciones y coyunturas locales tienen en la determinación de los votantes de participar o no en las elecciones, más allá de situaciones de orden nacional que pudieran haber influido, o de períodos similares en la intervención de actores ilegales. Es claro en ese sentido que la variable “tiempo de incidencia de los actores ilegales” no sigue un patrón similar en los diferentes municipios y no existe ninguna posibilidad de buscar similitudes al respecto.

En este sentido para Dosquebradas, La Dorada, Magangué, Ocaña y Sotará 1990 es el peor momento en cuanto a participación de sus votantes se refiere. En la siguiente elección, en 1992, el turno corresponde a Soledad, mientras que Bello y Zarzal tienen el porcentaje de participación más bajo en 1994. La misma situación se presenta en el año 2000 para Tibú y San Carlos, y, en el 2003 para

El Tambo, Ovejas y Salazar de las Palmas. Coincidentalmente, Cabrera y Puerto López tienen elecciones atípicas en el año 2004, precisamente cuando se observan los niveles más bajos de participación para estos municipios. Finalmente, el único caso dentro del universo de estudio donde los niveles de abstención aumentaron en las elecciones de 2007 es Necoclí, por factores relacionados con la violencia y la presencia de delitos electorales que se manifestaron allí con mucha mayor intensidad que en los demás casos analizados.

En términos generales, no se puede afirmar que exista una relación directa en todos los casos y en todos los momentos entre incidencias de actores armados y aumentos o disminuciones en la participación de los votantes. De hecho, en municipios como Magangué o Soledad aparentemente no hay evidencias de coincidencias entre uno y otro fenómeno. En otros casos, esta posible incidencia se combina con situaciones políticas y de coyunturas propias del municipio como ocurrió, por ejemplo, en Sotará, donde la caída en la participación en las elecciones de 1990 y 1992 coincide con la división interna del grupo indígena, que tiene un papel destacado en los resultados electorales, y con el despliegue en el municipio de los grupos armados, en especial la llegada de la columna Camilo Cienfuegos, del ELN.

Existen otras situaciones donde o bien hay indicios de esta relación o bien existe la certeza de aumentos o disminuciones en la participación electoral, que tienen como explicación la agudización del conflicto y las presiones sobre votantes y candidatos. En la primera categoría podría ser ubicado Puerto López en 2004, donde al parecer el aumento de la abstención estuvo relacionado con la agudización del conflicto en el año anterior, así como Ovejas donde, según la información obtenida, distintos grupos armados ejercieron presión para evitar que la población votara en varias elecciones. Así mismo, en Necoclí existió presión de las autodefensas para votar por determinados candidatos a la Alcaldía y al concejo, especialmente en los comicios de 2000 y 2003, lo que a su vez explicaría mayores niveles de participación en las elecciones a alcalde que en las de presidencia que se dieron en ese periodo.

Por su parte San Carlos, El Tambo y Ocaña muestran fenómenos más claros de incidencia de actores ilegales en el comportamiento de los votantes. En el primero de estos municipios, y pese a que no existen datos confiables para ese año sobre censo electoral, se puede deducir que el fenómeno de mayor abstención se da justo en el año 1997 y se prolonga al año 2000, precisamente el período en que la disputa territorial entre grupos guerrilleros y paramilitares se estaba desarrollando, y cuando las amenazas y asesinatos contra los candidatos y ciudadanos que ejercían su derecho al voto se convirtieron en una estrategia utilizada por estos

grupos. De igual forma a medida que los grupos paramilitares se consolidan y logran replegar a los grupos insurgentes, la participación aumenta.

En El Tambo, la mayor abstención observada en el 2003 correspondió a la desaparición electoral de grupos de izquierda democrática que habían hecho presencia en el municipio de manera tradicional, así como a la llegada de nuevos grupos como Convergencia Ciudadana, Movimiento Popular Unido, Movimiento Apertura Popular y Movimiento Nacional. En este caso la desaparición de opciones políticas apoyadas por la población por efecto de la presencia de nuevos actores armados pudo incidir en la abstención de los electores.

En Ocaña, por su parte, tanto la disminución en el número de los votantes entre 1988 y 1992, el año de más baja participación electoral, como los niveles de abstención alcanzados en este último año son atribuidos a la presión de la insurgencia armada a través de estrategias coercitivas, amenazas a los delegados de la Registraduría municipal, quema de urnas electorales y retención del documento de identidad a la población campesina. En tanto estas acciones ocurren en un contexto caracterizado por el secuestro, la extorsión, el boleteo y los asesinatos selectivos, es evidente que la baja participación de los votantes es el resultado de la incidencia del actor armado.

7.2. Variaciones en el total de votantes

Un segundo fenómeno que interesa analizar es la variación en total de votantes que participaron en cada una de las contiendas electorales para elegir alcaldes locales, independientemente de si las tasas de participación aumentaron o disminuyeron. La información se presenta en la tabla 5, en el que se han señalado en color gris los años en que la presencia de los votantes en las urnas disminuyó con respecto a la elección anterior, y con una diagonal aquellos en que ésta aumentó en niveles por encima del 100%, que pueden ser considerados atípicos o al menos relevantes para el análisis.

La primera observación al respecto es que ninguno de los municipios estudiados ha mostrado una tendencia sostenida al aumento de la participación del total de votantes. Necoclí, el único que mantuvo esa situación entre 1990 y 2003, mostró una caída de 10,9% en las elecciones del 2007. Como se verá en el próximo capítulo, esta situación resulta llamativa en la medida en que en dicho municipio existen evidencias de fraude electoral en ese año. En segundo lugar, pese a la disminución en la participación electoral en todos los municipios en las elecciones de 1990, después del auge que despertó el cambio institucional y la apertura a la elección popular de alcaldes, 11 municipios mostraron aumentos en el número de votantes y tres de éstos, Necoclí, Ovejas y Puerto López, los

mantuvieron en las siguientes dos elecciones. Por su parte, en seis municipios el total de votantes disminuyó el caudal entre la primera y la segunda elección (Magangué, La Dorada, Tibú, Ocaña, Cabrera, y Sotará) y en dos de ellos –los últimos mencionados– la tendencia se mantuvo en los comicios siguientes.

En tercer lugar, es probable que la reducción de participantes en algunos municipios en determinados momentos corresponda al papel de los actores armados que limitaron la posibilidad de los votantes para acercarse a las urnas o que introdujeron cambios en las condiciones políticas de los municipios, tal y como se mencionó en el apartado anterior. Los años 1992 y 1997 llaman particularmente la atención –especialmente el primero de ellos– debido a que hay una tendencia mayoritaria de municipios donde disminuye el número de electores.

Tabla 5. Variación en el total de votantes en los municipios estudiados 1990-2007

Municipio	Año electoral						
	1990	1992	1994	1997	2000	2003	2007
Magangué	-25,02%	46,31%	23,22%	-20,03%	57,84%	6,29%	-2,39%
Bello	24,81%	-24,05%	14,79%	64,13%	30,30%	8,95%	28,92%
Cabrera	-19,88%	-29,41%	1,26%	-10,64%	7,99%	-68,46%	410,97%
Dosquebradas	14,63%	-20,09%	16,04%	69,02%	21,81%	3,78%	28,20%
La Dorada	-14,16%	95,01%	-23,69%	-0,11%	13,63%	2,83%	5,80%
Necoclí	16,82%	49,65%	8,37%	16,76%	23,18%	19,69%	-10,93%
Ocaña	-32,42%	16,28%	31,18%	-0,13%	44,33%	14,84%	14,05%
Ovejas	3,68%	1,95%	4,59%	-42,02%	105,72%	-7,30%	18,90%
Puerto López	14,60%	10,39%	23,36%	9,56%	19,81%	-16,48%	41,98%
Salazar de las Palmas	2,05%	-4,59%	5,74%	-12,47%	24,51%	-14,61%	28,27%
Salento	13,89%	-37,79%	21,48%	38,73%	-2,85%	-1,32%	26,01%
San Carlos	3,54%	-7,32%	20,42%	-95,58%	1525,97%	-14,54%	80,00%
Soledad	14,25%	-16,81%	56,26%	12,85%	52,31%	10,04%	6,06%
Sotará	-35,61%	-42,65%	145,24%	14,04%	12,61%	4,27%	12,47%
Suárez		-8,89%	1,85%	9,42%	28,41%	2,89%	7,92%
Tambo	3,25%	-27,29%	31,00%	22,95%	24,77%	-27,46%	48,07%
Tibú	-8,10%	24,61%	11,88%	-65,62%	165,88%	6,86%	35,85%
Zarzal	8,50%	-18,73%	28,77%	24,77%	15,81%	0,73%	13,71%

Fuente: Elaboración propia con información de las registradurías nacional, departamentales y municipales.
Nota: los datos de Cabrera y Puerto López corresponden a elecciones realizadas en el 2004 y no en el 2003 como en el resto de municipios.

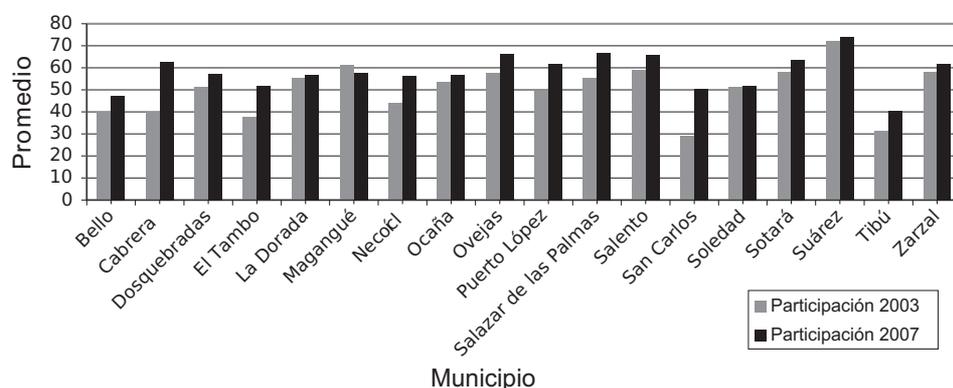
En relación con las variaciones positivas que superan el 100% con respecto al total de votantes de la elección anterior, en todos los casos ocurren después de elecciones en las que se habían presentado disminuciones notables. Sin embargo, se destaca la situación de San Carlos, donde se presenta un aumento del 1,525% entre 1997 y el 2000, que parece claramente responder a limitaciones relacio-

nadas con la disputa que se presenta en el nivel local entre actores armados¹⁷. Situaciones similares, aunque con un nivel de crecimiento menor, se advierten en ese mismo lapso en Tibú y Ovejas. La variación de 410,9% en Cabrera entre el 2004 y el 2007, por su parte, puede obedecer a un cambio en las condiciones de seguridad del municipio y al intento de los pobladores de superar la inestabilidad vivida como consecuencia de la muerte y el asesinato de dos de sus mandatarios y la imposibilidad en 2003 de realizar elecciones por presión de la guerrilla. Por su parte, el aumento en el número de votantes en Sotará corresponde a un proceso político de unidad del grupo indígena para enfrentar al candidato apoyado por el barón electoral departamental.

7.3. La participación electoral en las elecciones de 2003 y 2007

La gráfica 2 muestra el porcentaje de votantes en cada municipio en relación con el respectivo potencial electoral para ambas elecciones, mientras la gráfica 3 presenta la variación observada entre estas dos últimas contiendas. Según se desprende de la primera de ellas, solamente en Magangué disminuyó la participación al pasar de un 61,3% a un 57,6%. En el resto de municipios se verifica una tendencia general al aumento de la participación, mientras que en La Dorada, Soledad y Suárez se mantiene en niveles más o menos constantes¹⁸.

Gráfica 2. Participación electoral 2003 - 2007



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

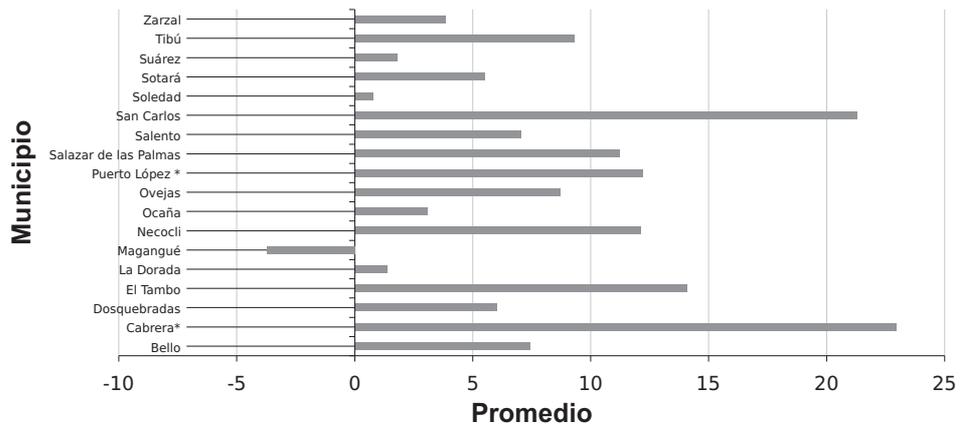
* Para Cabrera y Puerto López se toma como referencia las elecciones atípicas del año 2004.

17 En San Carlos, la población que efectivamente votó pasó de 5.230 personas en 1994 a 231 en 1997 y 3.756 en el 2000. La información del primero y el último de estos años fue tomada de la Registraduría Nacional, mientras que la de 1997 fue obtenida en la Registraduría Municipal de San Carlos.

18 En el capítulo siguiente, en el que se realiza un análisis del proceso electoral del 2007, se plantean algunas hipótesis sobre el por qué de esta tendencia que, en general, fue característica en todo el país.

En cuanto a la variación entre las dos últimas elecciones, los porcentajes más importantes de incremento, superiores al 20%, se observan en Cabrera y San Carlos, mientras que en otros municipios, donde la abstención ha sido en promedio mayor, como Tibú, Bello, Necoclí, o El Tambo, el aumento en la participación también fue destacada.

Gráfica 3. Variación de la participación electoral 2003 – 2007



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

* Para Cabrera y Puerto López se toma como referencia las elecciones atípicas del año 2004.

7.4. La participación en otras elecciones

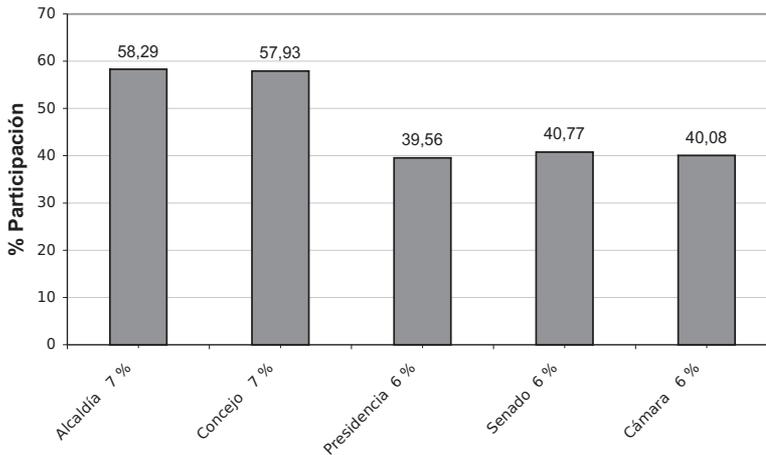
Un cuarto y último aspecto que cabe destacar es cómo, pese a los efectos directos de la incidencia de los actores ilegales en la conducta de los votantes, en el plano local la gente ha participado más en los comicios más recientes que en votaciones del nivel nacional. Así lo muestra para todos los casos la comparación con las elecciones de Congreso y Presidencia del 2006, en las que la abstención fue considerablemente mayor, tal y como se registra en la gráfica 4 y en la tabla 6.

La gráfica muestra los promedios de participación agregados para los 18 municipios en términos de los ejecutivos locales y del nacional, así como del Concejo y las dos cámaras del Congreso de la República. Es evidente la coincidencia entre los porcentajes alcanzados a nivel local, que están por encima del 57% en las elecciones de 2007 para Alcaldías y Concejos, mientras que la cifra es cercana al 40% en las últimas elecciones del nivel nacional en 2006, siendo los comicios

presidenciales los que alcanzaron menor nivel de votación. Así, no siempre las elecciones presidenciales son las que mayor atención concitan¹⁹.

De igual forma, se esperaría que la participación encontrara más obstáculos en las elecciones locales debido al interés que tienen los actores ilegales sobre las mismas y a las mejores condiciones que poseen para ejercer control; sin embargo, la información presentada se aleja de esta hipótesis. Es más probable que grupos paramilitares que han tenido influencia reciente en los municipios presionen con mayor facilidad a los votantes en elecciones municipales.

Gráfica 4. Porcentaje de participación promedio en las últimas elecciones nacionales y municipales



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil

La tabla 6 presenta la misma información desagregada por municipio. Varias cuestiones llaman la atención. En primer término, la coincidencia entre los porcentajes de participación o abstención alcanzados en cada municipio para alcaldías y para concejos, lo que indica, de un lado, que al menos en esas elecciones la clase política local logró movilizar un porcentaje similar del electorado para escoger sus autoridades locales; y, de otro, que para los votantes tanto el ejecutivo como la corporación local tienen importancia similar. Un factor que entra a jugar en este resultado es la realización simultánea de las elecciones.

19 Esta es una afirmación realizada por Losada, Giraldo y Muñoz (2005), para quienes, aunque la participación en elecciones presidenciales es baja en toda la historia, es mayor que en las de congreso o en las de unidades subnacionales, lo que explican por el poder atribuido en el país a la presidencia, al prestigio que la rodea, a la personalización de las campañas y a la forma en la que opera la política bajo influencia de los medios de comunicación.

Tabla 6. Porcentaje de participación de los municipios estudiados en las últimas elecciones nacionales y municipales

Municipio	Alcaldía 07		Concejo 07		Presidencia 06		Senado 06		Cámara 06	
	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %
Bello	47,39	52,61	46,76	53,24	44,61	55,39	34,64	65,36	34,43	65,57
Cabrera	62,83	37,17	62,7	37,30	42,57	57,43	33,33	66,67	32,49	67,51
Dosquebradas	57,13	42,87	56,89	43,11	50,71	49,29	40,08	59,92	39,30	60,70
El Tambo	51,66	48,34	51,57	48,43	33,01	66,99	36,37	63,63	36,56	63,44
La Dorada	56,86	43,14	56,60	43,40	46,87	53,13	46,59	53,41	45,99	54,01
Magangué	57,65	42,35	57,35	42,65	32,15	67,85	48,63	51,37	47,87	52,13
Necoclí	56,23	43,77	55,87	44,13	35,8	64,20	37,73	62,27	39,18	60,82
Ocaña	56,69	43,31	56,48	43,52		60,00	43,38	56,62	43,30	56,70
Ovejas	66,29	33,71	65,78	34,22	39,9	60,1	47,64	52,36	46,35	53,65
Puerto López	61,69	38,31	61,52	38,48	43,53	56,47	43,88	56,12	43,48	56,52
Salazar de las Palmas	66,68	33,32	66,66	33,34	45,54	54,46	54,24	45,76	54,13	45,87
Salento	65,97	34,03	66,04	33,96	51,97	48,03	46,89	53,11	45,89	54,11
San Carlos	50,42	49,58	49,78	50,22	27,42	72,58	26,25	73,75	26,02	73,98
Soledad	51,87	48,13	51,27	48,73	27,98	72,02	41,05	58,95	40,47	59,53
Sotará	63,65	36,35	62,52	37,48	42,52	57,48	44,08	55,92	37,17	62,83
Suárez	73,84	26,16	72,88	27,12		57,34	42,26	57,74	42,58	57,42
Tibú	40,60	59,40	40,34	59,66	24,32	75,68	24,86	75,14	24,53	75,47
Zarzal	61,81	38,19	61,70	38,30		59,55	41,90	58,10	41,67	58,33
Promedios	58,29	41,71	57,93	42,07	39,56	60,44	40,77	59,23	40,08	59,92

* = Participación, ** = Abstención

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La misma situación de equivalencia en los porcentajes se presenta en las elecciones nacionales para La Dorada, Puerto López, San Carlos, Suárez, Tibú y Zarzal, mientras que, en contraste con lo anterior, no necesariamente coinciden los porcentajes de votación que los electores en cada municipio depositan para la Presidencia y para el Congreso. Así, se movilizaron más electores en las elecciones de marzo de 2007 para Congreso que en las de mayo para presidente en los municipios de la Costa Atlántica (Magangué, Ovejas y Soledad), donde es conocida la capacidad de los barones electorales regionales para movilizar su electorado, y en El Tambo, Necoclí, Ocaña y Salazar de las Palmas. En los restantes municipios (Bello, Cabrera, Dosquebradas, Salento) la elección presidencial motivó una mayor participación que la parlamentaria. En Sotará fue mayor la participación de los votantes en las elecciones del Senado que en las presidenciales, pero no en las de Cámara.

Finalmente, hay que mencionar los bajos niveles de participación en las elecciones presidenciales en Tibú (24,3%), San Carlos (27,4%), Soledad (27,9%),

Magangué (32,1%), El Tambo (33%), Necoclí (35,85) y Ovejas (39,0%). En El Tambo y Necoclí la participación para el Congreso apenas superan en unos puntos a la de presidente, pero la situación más dramática se presenta en Necoclí, donde en las elecciones de orden nacional analizadas se mantiene una abstención cercana al 75%.

CAPÍTULO 8

LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2007

¿Qué rasgos adoptó la competencia política en las elecciones de octubre de 2007 y cuál fue el grado de incidencia de los actores armados ilegales en la campaña y en los resultados finales? Este capítulo pretende responder este interrogante a partir de tres ideas centrales: en primer lugar, la presencia de actores armados, independientemente de las trayectorias políticas de que se trate, impuso limitaciones a la competencia electoral local. Sin embargo, esa incidencia muestra diferente alcance, dependiendo del peso de cada actor en el contexto local y de las condiciones estratégicas que definen su relación con los demás actores.

En segundo lugar, mientras los grupos guerrilleros privilegiaron el sabotaje a las elecciones y trataron de ejercer una incidencia particular sobre algunos candidatos, los demás actores armados, en especial los paramilitares, limitaron la competencia electoral a dos planos: cerrando el espacio a algunos dirigentes y partidos interesados en constituirse en opciones para el electorado, o afectando las campañas de candidatos de la oposición. En otras palabras, definiendo el campo de posibilidad de la participación de los diferentes actores políticos (quiénes pueden participar y quiénes no). Pese a lo anterior, existieron importantes niveles de competencia y competición electoral validados en el juego político local.

Finalmente, se registraron niveles más bajos de violencia en las elecciones de 2007 y un aumento en la participación electoral en los municipios estudiados, lo que puede ser explicado por tres factores: los cambios en las condiciones de seguridad por efecto de la política de seguridad democrática adelantada por el gobierno nacional; el interés de los actores armados de reducir su exposición al control y sanción de las organizaciones ciudadanas, los medios de comunicación y los organismos judiciales; y el hecho de que en algunos municipios los actores armados han logrado implantar una reglas de juego de carácter informal, no sólo en el campo electoral, funcionales a sus intereses y a su proyecto autoritario.

1. COMPETENCIA Y COMPETICIÓN ELECTORAL

El nivel de incidencia de los actores armados en el plano político-electoral fue diferente según el grupo de que se trate, siendo muy bajo en la actualidad el de los grupos guerrilleros, el cual se limitó, a excepción de acciones aisladas del ELN en El Tambo y Sotará, al boicot a las elecciones. Los demás actores ilegales (paramilitares, narcotraficantes, bandas o personajes y/o familias con poder local y con algún vínculo a grupos armados) tuvieron, por el contrario, un peso determinante en la competencia política en los municipios estudiados.

Estos grupos recurrieron en muchas ocasiones a la eliminación del oponente para asentarse y dominar el territorio. Fuerzas políticas de izquierda fueron diezmadas de manera violenta, siendo emblemático en el país el caso de la Unión Patriótica; sin embargo, esa acción afectó también a sectores renovadores del Partido Liberal y a líderes de movimientos cívicos que intentaron incursionar en el terreno de la política partidista. De esta forma, en varios de los municipios que han sido escenario de largos periodos de conflicto y donde hay actores armados dominantes claramente identificados, prácticamente fueron redefinidos los participantes en la competencia política. Allí se redujo sustancialmente el espacio para la participación político-electoral de fuerzas alternativas que intentaban operar –o que ya lo hacían– como contrapeso político de los sectores dominantes, incluidos los actores ilegales.

En Puerto López, por ejemplo, a la izquierda le fue imposible presentar candidatos en las elecciones del 2007, lo que llevó a algunos de sus candidatos a cobijarse bajo las toldas de otras organizaciones. El partido liberal ni siquiera se presentó como una opción para la Alcaldía y en la lista del Concejo solamente logró incluir cuatro candidatos de trece posibles. Esta situación es de hecho un límite a la competencia electoral pues, en el marco de las reglas de juego actuales y el privilegio al voto preferente por parte de políticos y partidos, incluir en la lista el número máximo de candidatos permitidos parece ser una variable relevante en el logro de éxito electoral¹.

En otros municipios los candidatos al Concejo y la Alcaldía encontraron dificultades para realizar sus campañas. Entre ellos se pueden mencionar a Marcelo Torres, ex-senador del MOIR y candidato del PDA en Magangué, de quien se difundió el rumor de que había sido asesinado, lo cual generó una petición ante el Ministerio del Interior para garantizar su seguridad². El candidato

¹ Al menos esta es la conclusión a la que llega un estudio realizado al respecto para el caso de Bogotá (García, 2006).

² La Campaña de Marcelo Torres en Magangué: Candidato del Polo en Magangué demanda al gobierno protección y alerta sobre preparación de fraude de proporciones (Renovación Magisterial, 2007).

del mismo partido en La Dorada fue amenazado, mientras que en Bello se profirieron amenazas contra el Comité Ejecutivo Municipal del PDA. Según declaración de la Observación Electoral para Bello, “se recibieron en la sede política del Polo Democrático Alternativo dos panfletos que proferían amenazas de muerte contra Teresa Muñoz Lopera, candidata por el Polo Democrático a la Asamblea Departamental de Antioquia y León Freddy Muñoz Lopera, candidato por el Polo Democrático a la Alcaldía de Bello, y Juan Manuel Múnera, candidato al Concejo Municipal de Bello” (OEL, citado en Corporación Región y Conciudadanía, 2008)³.

1.1. Competencia y competición en la elección de alcaldes

Pese a lo anterior, en las elecciones del 2007 se presentó un nivel relevante de competencia, entendida como el número de opciones en juego, así como de competición en cuanto a la diferencia entre el candidato ganador y aquel que le siguió en votos. El promedio de candidatos a las alcaldías municipales fue de 4,8 (tabla 1), siendo Salazar de las Palmas con 2 competidores, uno del partido Conservador y otro de Alas Equipo Colombia, y San Carlos y Tibú con tres cada uno, los municipios donde hubo menos candidatos. En el otro extremo se encuentra Puerto López, donde nueve agrupaciones políticas compitieron por la alcaldía, destacándose entre ellas la participación de tres ex alcaldes (uno de los cuales resultó ganador) y tres ex-candidatos que ya habían presentado su nombre a competencias previas. Esta situación es indicativa de lo atractivo en este municipio de un cargo que ha contribuido a satisfacer los intereses patrimonialistas y burocráticos de políticos, paramilitares, narcotraficantes y otros actores ilegales.

En varios municipios se registró una competencia real, en la que existía incertidumbre sobre los resultados del juego electoral, característica indispensable en regímenes democráticos. Por ejemplo, en La Dorada el candidato ganador del Partido Liberal, el ex alcalde Justo Capera Caicedo, se enfrentó a una candidata del Partido de la U, esposa de César Alzate, alcalde en el período 2000-2003, e identificado como uno de los máximos dirigentes del Movimiento del Pueblo, creado, como se mencionó, para enfrentar el poder ejercido por el barquismo en el municipio. En Sotará, uno de los candidatos, Arizaldo Majin, quien había sido gobernador del cabildo y anteriormente alcalde, desconoció el pronunciamiento del resguardo a favor de Hermógenes Obando y decidió presentar su candidatura recurriendo al aval del liberalismo. Ante esto, Obando, el candidato oficial del resguardo, buscó ser avalado por el Partido Cambio Radical, con el cual finalmente ganó. Aunque el candidato oficial indígena no fue derrotado, el margen de diferencia con el candidato liberal fue muy reducido. En

³ De la misma manera, amenazaron de muerte a Pablo Gallego, Carolina Castrillón, Diana Gallego y Juan Bolívar, militantes del Polo Democrático Alternativo en el mencionado municipio.

Tibú, el ganador optó por recibir el aval de la Alianza Social Indígena (ASI), dada la imposibilidad de conseguir el respaldo de su partido, el Conservador, por el que fue concejal en dos oportunidades, en los periodos 2000-2002 y 2003-2007. Se enfrentó a un candidato del propio partido y con el que concentraron prácticamente el 90% de los votos válidos, quedando un tercer candidato de Convergencia Ciudadana en una posición marginal con un apoyo de tan sólo el 2,5%.

Tabla 1. Número de partidos que participaron en la elección de alcaldes de 2007 y votación de los dos primeros candidatos (porcentaje de votos sobre el total de votos válidos)

Municipio	Número de partidos	Candidato ganador		Segundo candidato		Diferencia
		Partido Político	% votos	Partido Político	% votos	
Bello	4	Movimiento Alas Equipo Colombia	40,00	Liberal Colombiano	39,84	0,16
Cabrera	4	Elizabeth Cruz Amaya Alcaldesa	31,05	Movimiento Independiente Todos por Cabrera	27,06	3,99
Dosquebradas	5	Dosquebradas Digna	49,09	Partido Liberal Colombiano	24,84	24,25
El Tambo	4	Partido Liberal Colombiano	34,11	Partido Verde Opción Centro	25,62	8,49
La Dorada	4	Partido Liberal Colombiano	49,55	Partido De La U	39,73	9,82
Magangué	7	Movimiento Comunitario por la Restauración Social De Magangué	43,42	Movimiento Apertura Liberal	29,95	13,47
Necoclí	8	Movimiento Alas - Equipo Colombia	26,83	Movimiento Apertura Liberal	21,11	5,72
Ocaña	6	Movimiento Alianza Social Indígena	44,81	Partido Conservador Colombiano	25,79	19,02
Ovejas	5	Partido Colombia Democrática	46,59	Movimiento Alianza Social Indígena	45,01	1,58
Puerto López	9	Partido Cambio Radical	31,98	Partido de la U	22,21	9,77
Salazar de las Palmas	2	Movimiento Alas-equipo Colombia	54,70	Partido Conservador Colombiano	42,54	12,16
Salento	5	Partido Cambio Radical	44,54	Todos Somos Salento	32,27	12,27
San Carlos	3	Conservador Colombiano	42,19	Movimiento Alas Equipo Colombia	36,12	6,07
Soledad	4	Partido de la U	47,13	Movimiento Apertura Liberal	28,72	18,41
Sotará	6	Partido Cambio Radical	30,78	Movimiento Alianza Social Indígena	21,92	8,86
Suárez	4	Partido Conservador Colombiano	58,50	Partido Cambio Radical	30,72	27,78
Tibú	3	Movimiento Alianza Social Indígena	46,78	Partido Conservador Colombiano	42,93	3,85
Zarzal	5	Partido de la U	52,90	Partido Liberal Colombiano	28,68	24,22

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Lo anterior es indicativo de la importancia que tiene el poder local, aún en contextos de conflicto armado e incluso de crisis fiscal. Aunque las explicaciones a este fenómeno resultan variadas, resulta llamativo traer a colación la percepción de uno de los líderes entrevistados: “cuando usted ve que se tiene esa cantidad de candidatos, uno se pregunta ¿cuál es el interés de hacer parte de la Alcaldía y el concejo, si estamos quebrados, intervenidos y la plata la manejan desde el departamento y el gobierno central? Pues sencillo, porque usted puede hacer otra clase de negocios que le permiten hacer plata, la política va más allá del cargo formal, se hace es haciéndola con la gente y los intereses que se tiene para el beneficio de unos pocos” (Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle y UEP, 2008. p. 26).

De otra parte, la tabla 1 muestra que los candidatos ganadores que más concentraron votación fueron el de Suárez, en el Tolima, con un 58,5%; el de Zarzal (Valle) con un 52,9%; y el de Dosquebradas con un 49%, siendo así mismo los que tuvieron mayor diferencia con el segundo candidato en competencia. Esta última fue más dura en Bello y en Ovejas. En el primero de estos municipios, el candidato victorioso, en representación de Alas Equipo Colombia, superó en sólo un 0,16% de la votación a su inmediato contrincante del Partido Liberal, quien había ocupado el segundo lugar en las elecciones del año 2003. Por tal motivo, y teniendo en cuenta denuncias por irregularidades durante la jornada electoral y en el conteo de votos, la elección fue investigada. El proceso de demandas fue liderado por el ex concejal Rigoberto Arroyave, del partido Liberal, actualmente elegido como diputado a la Asamblea de Antioquia y apoyado por Mauricio Parody en el Senado (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

En Ovejas, por su parte, el alcalde elegido a nombre del Partido Colombia Democrática obtuvo solamente un 1,58% de diferencia en votos sobre su contendor de la ASI. El hecho de que no existieran concentraciones exageradas de votación, así como la observación directa que se hizo en campo, ratifican que efectivamente hubo competencia y competición política y que en algunos casos ésta efectivamente fue reñida, lo que, como se mencionó, está ligado a la importancia que se le adjudica a los cargos en juego.

De acuerdo a los resultados de la elección en 2007, el nuevo mapa político local en los municipios estudiados quedó finalmente conformado por nueve alcaldías en manos de partidos de la coalición que apoya al presidente Uribe (Bello, Necoclí, Ovejas, Puerto López, Salazar, Salento, Soledad, Sotará y Zarzal), tres correspondientes a movimientos cívicos (Cabrera, Dosquebradas y Magangué), dos a la ASI (Ocaña y Tibú), dos al liberalismo (El Tambo y La Dorada) y dos al conservatismo (San Carlos y Suárez). En varios municipios ubicados en las tres primeras categorías el candidato ganador provenía del bipartidismo tradicional.

¿Cómo fue la competencia que permitió desplazar a partidos con una fuerte tradición histórica local? La tabla 2, que cruza la categoría de partido ganador con la categoría en que se puede ubicar el segundo candidato en competencia, permite identificar los partidos que se disputaron el poder local en los municipios estudiados.

Tabla 2. Clasificación de municipios por categoría de partido ganador y segunda fuerza en la competencia por la Alcaldía municipal, elecciones 2007

Categoría de partido ganador en la Alcaldía	Segundo candidato en competencia				
	Uribista	ASI	Liberal	Conservador	Otro
Uribista	Necoclí Puerto López Soledad	Ovejas Sotará	Bello Zarzal	Salazar de las Palmas	Salento*
Grupo Significativo de ciudadanos	Magangué		Dosquebradas		Cabrera*
ASI				Ocaña Tibú	
Liberal	Dorada				Tambo**
Conservador	San Carlos Suárez				

* Grupo significativo de ciudadanos
 ** Partido Verde Opción Centro

Una conclusión se desprende de la tabla: además de su notable desplazamiento del escenario político, los partidos tradicionales sólo fueron la segunda fuerza en seis municipios; en la mayor parte de los casos los partidos ganadores compitieron con fuerzas políticas nominalmente diferentes al bipartidismo. Así, hubo enfrentamientos entre los propios grupos uribistas y entre éstos y la ASI o grupos significativos de ciudadanos. Grupos significativos de ciudadanos que resultaron ganadores también se enfrentaron entre ellos (en Cabrera) o con partidos uribistas (en Magangué). Por su parte, la ASI logró vencer al conservatismo en Tibú y Ocaña, mientras que partidos uribistas en Bello y Zarzal y el Movimiento Comunitario por la Reestructuración Social de Magangué lograron convertirse en la opción ganadora y dejar en un segundo lugar al liberalismo.

El análisis realizado muestra que efectivamente existió en los municipios competencia y competición política entre diversos candidatos y partidos, y que en el marco de esta competencia los partidos tradicionales fueron los más afectados, siendo la situación más crítica la experimentada por el liberalismo.

1.2. La competencia política en la elección de concejales

En la elección de los Concejales municipales también hubo un importante nivel de competencia, aunque ésta expresa más bien el grado de fragmentación en

que se encuentra el sistema político en ámbitos locales, a pesar de los intentos de la reforma del 2003 de fomentar la agrupación.

En efecto, como lo muestra la tabla 3 participaron en promedio 8,2 partidos, los cuales oscilaron entre cinco agrupaciones políticas como rango mínimo, en Cabrera, y trece como máximo, en Bello. En este último municipio prácticamente estuvieron representados todos los partidos que tienen vigente la personería jurídica. En todos los casos la relación entre partidos interesados en obtener una curul y las curules en juego sobrepasó a uno, y en dos de los municipios de la Costa, Ovejas y Soledad, se presentaron al menos dos partidos a la competencia por cada una de las curules disponibles. En este último municipio llama la atención el hecho de que dos ex alcaldes, Astrid Barraza (1998-2000) y Rodrigo Martínez (1992-1994), fueron elegidos al Concejo.

Tabla 3. Partidos y candidatos participantes en las elecciones de Concejo municipal de octubre de 2007

Municipio	No. de Curules	Partidos	Curules/Partidos	Hombres	Mujeres	Total	Candidatos/Curul
Bello	19	13	1,46	169	28	197	10,37
Cabrera	7	5	1,40	23	7	30	4,29
Dosquebradas	17	9	1,89	120	19	139	8,18
El Tambo	13	8	1,63	43	16	59	4,54
La Dorada	15	8	1,88	53	11	64	4,27
Magangué	17	10	1,70	112	11	123	7,24
Necoclí	13	11	1,18	65	22	87	6,69
Ocaña	15	11	1,36	111	31	142	9,47
Ovejas	13	6	2,17	50	9	59	4,54
Puerto López	13	9	1,44	82	19	101	7,77
Salazar de las Palmas	9	6	1,50	28	2	30	3,33
Salento	9	9	1,00	41	21	62	6,89
San Carlos	11	6	1,83	40	8	48	4,36
Soledad	19	9	2,11	126	20	146	7,68
Sotará	9	7	1,29	34	12	46	5,11
Suárez	7	6	1,17	28	3	31	4,43
Tibú	13	7	1,86	51	11	62	4,77
Zarzal	13	9	1,44	89	10	99	7,62
Total	232	149	1,57	1265	260	1525	6,20

Fuente: Registraduría Nacional.

De igual modo, a pesar de la reforma política del 2003, el número de candidatos fue bastante amplio, pues para competir por 234 curules en juego en los 18 municipios estudiados, se presentaron 1.525 candidatos, para un promedio de 6,13 políticos interesados en obtener una curul. Lo anterior se explica por la definición dentro de la norma de que exista sólo una lista por partido, pero de

permitir que dicha lista tenga tantos candidatos como opciones en juego. Pese a lo anterior, en los municipios se observa la dificultad ya señalada para aquellas corrientes que no son las tradicionales o no son dominantes, para conformar la lista con el número de candidatos permitidos.

Otro dato importante es la limitada participación del género femenino en la competencia política por los Concejos municipales. Dentro del total de 1.525 candidatos inscritos en los municipios solo el 17% (260) correspondieron a mujeres. Por su parte, el porcentaje total de mujeres elegidas fue de sólo un 17,52%. Aunque esta proporción es mucho mayor que el promedio histórico nacional en estas corporaciones públicas, que fue de 10,4%, en las elecciones efectuadas entre 1992 y 2003⁴, se presentan casos como el de Dosquebradas, Suárez y Tibú, donde el Concejo municipal tiene una representación exclusivamente masculina (tabla 4), siendo El Tambo el municipio donde se presenta mayor equidad de género con siete concejales hombres y seis mujeres.

Tabla 4. Distribución por género en los concejos municipales 2008-2011

Municipio	Hombres	Mujeres	Total
Bello	17	2	19
Cabrera	5	2	7
Dosquebradas	17	0	17
La Dorada	11	4	15
Magangué	12	5	17
Necoclí	10	3	13
Ocaña	13	2	15
Ovejas	11	2	13
Puerto López	11	2	13
Salazar de las Palmas	8	1	9
Salento	6	3	9
San Carlos	8	3	11
Soledad	17	2	19
Sotará	9	2	11
Suárez	7	0	7
Tambo	7	6	13
Tibú	13	0	13
Zarzal	11	2	13
Total	193	41	234

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

⁴ El cuadro elaborado por Adriana Castro sobre participación de las mujeres en cargos de elección popular a nivel local da cuenta de cómo el nivel más alto alcanzando en elecciones para Concejo se obtuvo en las elecciones del 2003, cuando la representación femenina alcanzó un 13%. Mientras el promedio de alcaldesas y gobernadoras elegidas ha sido de tan sólo 6,4 y 5% respectivamente, la mayor representación en todo el período se logró en las elecciones a las Asambleas Departamentales del año 1997, donde fue de un 14,6%. (2007. p. 116).

Con excepción de las listas presentadas por el Movimiento Mira, en Bello y en Necoclí, que no obtuvieron curules, todos los demás partidos y movimientos optaron por el voto preferente, incluyendo al propio MIRA en municipios como Dosquebradas, donde ganó un escaño. Teniendo en cuenta que este sistema permite a los votantes optar por el partido político o por el candidato de su preferencia, se encontró la situación presentada en la tabla 5 en relación con los tres primeros partidos ganadores de cada municipio. En cinco casos los primeros tres partidos obtuvieron mayor respaldo electoral que cualquiera de los candidatos individualmente considerados. Estos municipios son Dosquebradas, El Tambo, Ovejas, Soledad y Tibú. La situación contraria se presentó en tres municipios, Salazar de las Palmas, Salento y Suárez, donde un solo candidato obtuvo mayor votación que el partido. En el resto de municipios se combinaron ambas situaciones.

Tabla 5. Tres partidos con mayores votaciones en los municipios. Relación de votos obtenidos por el partido y por el candidato con mayor votación

Municipio	Partidos políticos	No. de curules obtenidas	Votación obtenida por el partido (porcentaje)	Votación obtenida por el candidato con mayor votación (porcentaje)	Relación partido – candidato
Bello	Movimiento Alas-Equipo Colombia	5	11,13	9,13	P
	Partido Liberal Colombiano	5	9,19	10,92	C
	Movimiento Apertura Liberal	3	4,80	19,79	C
Cabrera	Polo Democrático Alternativo	3	17,92	27,68	C
	Movimiento Nacional Afrocolombiano “Afro”	2	14,34	19,39	C
	Partido Liberal Colombiano	1	24,75	19,80	P
Dosquebradas	Partido Liberal Colombiano	5	22,33	7,28	P
	Partido De La U	3	25,52	14,70	P
	Dosquebradas Social	2	21,93	17,74	P
El Tambo	Partido Liberal Colombiano	5	12,67	11,36	P
	Partido Convergencia Ciudadana	4	17,94	6,23	P
	Movimiento Apertura Liberal	2	25,79	10,33	P
La Dorada	Partido Liberal Colombiano	7	15,31	9,86	P
	Partido De La U	7	13,91	12,80	P
	Partido Cambio Radical	1	15,46	48,9	C

Municipio	Partidos políticos	No. de curules obtenidas	Votación obtenida por el partido (porcentaje)	Votación obtenida por el candidato con mayor votación (porcentaje)	Relación partido – candidato
Magangué	Movimiento Apertura Liberal	6	11,51	10,80	P
	Partido Liberal Colombiano	3	13,61	29,54	C
	Partido Cambio Radical	2	12,51	19,77	C
Necocli	Movimiento Alas-Equipo Colombia	3	15,01	14,07	P
	Partido Liberal Colombiano	3	23,23	16,32	P
	Partido De La U	2	19,86	22,14	C
Ocaña	Partido Conservador Colombiano	4	12,31	9,34	P
	Movimiento Alianza Social Indígena	4	11,89	10,66	P
	Partido Convergencia Ciudadana	2	12,55	20,07	C
Ovejas	Partido Colombia Democrática	4	21,19	12,11	P
	Movimiento Apertura Liberal	4	14,57	12,56	P
	Movimiento Alianza Social Indígena	3	21,70	13,85	P
Puerto López	Partido De La U	4	13,46	11,53	P
	Partido Cambio Radical	3	10,19	15,38	C
	Movimiento Independiente Unidos Por Puerto López “Miup”	2	12,65	26,47	C
Salazar de las Palmas	Partido Conservador Colombiano	4	4,56	13,69	C
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	3	9,26	18,81	C
	Partido Convergencia Ciudadana	2	3,56	31,89	C
Salento	Partido Cambio Radical	3	6,94	16,90	C
	Partido Verde Opción Centro	2	9,30	15,44	C
	Partido De La U	2	8,45	18,51	C
San Carlos	Partido Conservador Colombiano	5	10,88	19,59	C
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	4	15,06	14,46	P
	Partido Cambio Radical	1	9,72	38,73	C
Soledad	Partido De La U	7	25,77	9,23	P
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	4	24,32	8,91	P
	Partido Conservador Colombiano	3	24,58	13,14	P

Municipio	Partidos políticos	No. de curules obtenidas	Votación obtenida por el partido (porcentaje)	Votación obtenida por el candidato con mayor votación (porcentaje)	Relación partido – candidato
Sotará	Movimiento Apertura Liberal	3	13,34	22,83	C
	Partido Liberal Colombiano	2	31,24	19,55	P
	Partido Conservador Colombiano	2	5,57	27,58	C
Suárez	Partido Conservador Colombiano	3	14,45	29,98	C
	Partido Cambio Radical	1	11,34	27,84	C
	Polo Democrático Alternativo	1	11,20	43,36	C
Tibú	Movimiento Alianza Social Indígena	4	26,69	10,8	P
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	3	23,54	12,73	P
	Partido Conservador Colombiano	3	32,54	13,82	P
Zarzal	Partido de La U	4	15,82	12,31	P
	Partido Liberal Colombiano	2	14,69	14,30	P
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	2	11,13	18,26	C

P= El Partido obtuvo más votos que el candidato

C= El Candidato obtuvo más votos que el partido

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Este fenómeno, que podría también interpretarse como instrumentalización de las organizaciones políticas con personería jurídica a favor de intereses de algunos de sus candidatos, se presenta con mayor frecuencia en partidos relativamente nuevos y –lo que no es de extrañar- en movimientos respaldados con firmas de ciudadanos⁵. En el primer caso, se encuentra Cambio Radical y el PDA. En todos los municipios donde lograron curules sus candidatos tienen mayor peso que la respectiva colectividad política, destacándose los casos de La Dorada y San Carlos, donde los concejales elegidos a nombre de Cambio Radical lograron respectivamente el apoyo del 48,9% y del 38% de los votantes, por encima del porcentaje logrado por la lista del partido. Por su parte, el candidato de mayor votación por el PDA en Suárez alcanzó un 46,36%, mientras el partido sólo obtuvo un 11,2%. Los candidatos de Apertura Liberal en Bello y Sotará, de Convergencia Ciudadana en Ocaña y Salazar, de Alas Equipo Colombia en Salazar y Zarzal, del Partido de la U en Necoclí y Salento, y del Partido Verde Opción Centro en Salento se encuentran en la

⁵ A manera de ejemplo se puede señalar cómo un periodista comunitario que resultó electo por primera vez como concejal a nombre de Convergencia Ciudadana en Magangué, manifestó que no comulga con las políticas del movimiento a nivel nacional, pero que recibió el aval debido a que el PDA, partido con el que estaría más afín en vista de su apoyo a causas populares, se lo negó (Foro Nacional Capítulo Costa, 2008).

misma situación. Un caso dramático es el de Convergencia Ciudadana en Salazar de las Palmas, donde mientras el candidato más votado aglutinó el 31,89% de los votos, el partido quedó en el último lugar en la votación con sólo un 3,56%.

El Movimiento Afrocolombiano en Cabrera, que claramente no tiene una identidad y una representación étnica en ese municipio, y el Movimiento Independiente Unidos por Puerto López presentan igualmente un peso destacado de sus candidatos sobre su respectivo partido. Una situación que parece ser excepcional en este sentido es la de Dosquebradas Social, movimiento respaldado con firmas, que obtiene un 21,93% del apoyo en contra del 17,74% del candidato que le sigue en votos, lo cual se explica por el hecho de que en su conformación participaron dos concejales que habían sido sancionados por la Procuraduría y destituidos de la Corporación como resultado de la denuncia de una Veeduría Ciudadana según la cual no estaban cumpliendo con sus deberes constitucionales, así como familiares de otros concejales que también se encontraban en la misma situación⁶.

2. LA CAMPAÑA POLÍTICA DE 2007

Pese a existir iniciativas creativas, como la firma de un pagaré social entre la alcaldesa elegida en Dosquebradas y las diferentes comunas del municipio, o la implementación de una serie de mecanismos de elecciones y discusiones por parte del partido Liberal en El Tambo, que comenzaron en el nivel corregimental y terminaron con la elección del candidato a la alcaldía, la tendencia dominante de la campaña electoral fue la reiteración de algunos rasgos ya conocidos y criticados de la cultura política colombiana⁷. Cabe destacar cinco de ellos:

a) Campañas con escaso volumen de propuestas programáticas

Esas propuestas no fueron el centro articulador de las campañas, razón por la cual en algunos municipios la realización de foros de debate entre candidatos generó cierta resistencia. En contraposición, el recurso a las descalificaciones del contrincante fue la nota predominante. Al menos en Magangué, Puerto López,

⁶ Aunque es un análisis que desborda las posibilidades de este estudio, es de esperar que los niveles de votación obtenidos por los candidatos de un partido político en un municipio den cuenta de la diversidad de agrupaciones políticas en competencia, existiendo diferencias entre aquellos en los que un sólo candidato concentra la mayor parte de los votos y otros donde la votación del partido se encuentra más distribuida. En términos hipotéticos estas diferencias deberían expresarse en diferentes formas de actuación de los concejales en la corporación y en los acuerdos que realizan entre ellos. Al respecto, Medellín y Tarquino (2006) proponen un análisis de los partidos presentes en el Congreso, clasificando los movimientos o partidos que mantuvieron su personería después de elecciones del 2006, según la votación obtenida en el senado, en las siguientes categorías: con algún tipo de compactación, clientelistas y basados en fuertes liderazgos personales, de cuadro electoral y faccionalistas.

⁷ Recuérdese que en 12 de los 18 municipios incluidos en el estudio se realizó seguimiento directo a la campaña y que en la mayor parte de ellos se promovió al menos un foro con candidatos a la alcaldía. Esta es precisamente la fuente de buena parte de la información a la que se hace referencia en este apartado

Salazar de las Palmas, Salento y Soledad, hay registros de acusaciones y recriminaciones, en los que los chismes, las agresiones verbales, calumnias y difamaciones, los panfletos anónimos, la amenaza velada y las informaciones infundadas fueron mecanismos utilizados para hacerse a la victoria.

b) Clientelismo y acción en favor de ciertos candidatos por parte de la administración

Al menos en la mitad municipios las administraciones en ejercicio apoyaron al candidato de su preferencia haciendo uso de recursos públicos y recurriendo al clientelismo para el logro de sus propósitos. Así, por ejemplo, en Bello algunos funcionarios, adscritos a la Unidad de Atención y Orientación a los desplazados, presionaron a la población desplazada para que votara por Oscar Andrés Pérez, a cambio de promesas sobre futuros servicios sociales para ellos⁸. En El Tambo, durante la campaña se presentaron denuncias contra el candidato liberal, ganador y representante de la continuidad en el municipio, por tráfico de influencias para otorgar afiliaciones al sistema de salud. En Salento, se promovieron jornadas de salud, recreación y deporte en época electoral, mientras en Necoclí los testimonios de habitantes del municipio dan cuenta de una situación parecida:

Hubo mucho manoseo por parte de la Administración Municipal: el alcalde actual, la Registradora, la Secretaría de Gobierno actual que estaba en ese entonces de Alcaldesa encargada, la Registradora Municipal y la Personera. Todas esas personas tuvieron que ver mucho en el proceso electoral. Al punto que manosearon el proceso, abriendo las tulas que venían del corregimiento de Pueblo Nuevo y el que venía de las Changas. Los abrieron, no levantaron acta como la ley lo pide. No solicitaron testigos de los diferentes movimientos políticos para abrir estas tulas. Dicen que las abrieron para sacar una papelería de ahí, cosa que parece ilógico. Otra cosa es que la Registradora contrata un hermano de ella para que le ayude en el proceso. Su hermano es cuñado de un joven que se llama Adalberto Baena, quien era el Jefe de Campaña del candidato de la Alcaldía. Hay muchas irregularidades (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 235).

Un aspirante al Concejo de esa localidad aseguró que “esta semana la Alcaldía estuvo diciéndole a la gente que si no votaban por Yánez, iban a perder los subsidios de vivienda rural y los subsidios de Familias en Acción”. Es de señalar que la reacción del alcalde municipal fue de rechazo ante tales denuncias, argumentando que “eran ellos los que le decían a la gente que si votaban por el candidato de la Alcaldía perderían dichas ayudas. Primero, ellos eran los victimarios y ahora se quieren hacer las víctimas”. Por eso informó que adelantaría acciones legales contra los manifestantes, pues “es una falta de ética lo que están haciendo con esta comunidad” (*El Tiempo*, 2007, 31 de octubre).

⁸ Este hecho fue reportado ante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, por parte de personas desplazadas atendidas por la UAO en la vereda el Granizal. (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

Resulta interesante comprobar que, pese a la incidencia indebida de la administración local en ejercicio, en muchas ocasiones esto no fue suficiente para garantizar la continuidad del grupo político en el poder, tal y como lo demuestran algunos casos. En La Dorada, por ejemplo, el barquismo recuperó la Alcaldía local para el liberalismo recurriendo a un personaje popular, el ex alcalde en dos oportunidades Justo Capera Caicedo, con amplio arraigo en la población, debido a que en administraciones anteriores realizó obras como la pavimentación de vías, la construcción del acueducto y la consolidación del Barrio Las Ferias⁹. Ello ocurrió pese a que la candidata de la administración, esposa de un ex alcalde y uno de los máximos dirigentes del Movimiento del Pueblo, y quien representaba al Partido de la U, no sólo hizo explícita la posibilidad de que se acabaran los proyectos en materia de salud y asistencia en el caso en que ella no resultara elegida, sino que también contó con una mesa en la oficina de la Secretaría de Gobierno donde se atendían y tramitaban diverso tipo de solicitudes por parte de los eventuales electores. Además, pagó \$10.000 semanales en gasolina a los taxistas en la estación de uno de los miembros del partido, que además tiene convenio con la alcaldía, para pegar en los panorámicos la calcomanía de la campaña. Estos apoyos de la administración local no favorecieron su elección porque en su contra pesaban, según información de los pobladores, la falta de formación profesional y credenciales políticas y la percepción de la candidata como “un títere” o “muñeco” de los intereses de los grupos en el poder (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008. p. 160).

Algo parecido acaeció en Ocaña. El secretario de salud renunció a su cargo varios meses antes de la elección para ponerse al frente de la campaña. En este caso los mecanismos utilizados para garantizar su triunfo incluyeron el manejo del SISBEN y de obras públicas, la presión a los contratistas del municipio, la autorización a los funcionarios para hacer favores personales a la gente a cambio del compromiso del voto, así como señalamientos por parte del alcalde en contra del candidato de la oposición, que terminó siendo el elegido¹⁰, en el sentido de que por culpa de unas demandas que él había interpuesto por sobrecostos y corrupción cuando fue personero, no se habían podido realizar las correspondientes obras públicas.

La situación fue similar en Magangué, Salazar de las Palmas y San Carlos, municipios en los cuales, pese al uso de recursos del municipio (en zonas rurales, cupos en los buses escolares, bonos para comedores infantiles, cercas para cultivos, realización de eventos como brigadas de salud, con entrega de medicamentos,

⁹ Un concejal barquista, candidato electo a la Asamblea de Caldas, señalaba en plena campaña que “ya la iniciamos (la tarea de retomar el municipio) y estamos seguros de lograrlo porque revitalizamos el partido con pensamientos de gente joven, pero lo más importante es que reconocemos los errores cometidos en el pasado”. Caldas y Risaralda el eje de los barones (Votebien, 2007).

¹⁰ El alcalde electo Yebrail Haddad Linero contó con el respaldo de una coalición de partidos y grupos políticos conformado por la Alianza Social Indígena, que garantizó el aval, el PDA y sectores conservadores, liberales e independientes.

uso de recursos públicos, etc.), se presentó alternancia en el poder. Al respecto es diciente la derrota del candidato de Enilce López en Magangué, aunque obviamente allí incidió el hecho de que ella se encuentra en la cárcel, y sus hijos, el ex alcalde de Magangué y el candidato a la Cámara por Bolívar, están siendo judicializados.

No obstante estos recambios en el poder, los mecanismos implícitos en la manera de hacer política en los municipios reafirman la percepción negativa de la población frente a ella, como lo indica claramente el siguiente testimonio: “La campaña es matar marrano, matar vacas, dar cemento, dar plata... ¿Qué más estaban ofreciendo en estos días? Computadores, una casa para toda la familia, un poco de promesas... por ejemplo ofrecerle un mismo puesto a cinco, seis personas, no saben ni qué van a hacer, pues sí, eso es prácticamente una política de engaños y la gente prácticamente se sigue dejando engañar”¹¹.

Actualmente, la administración municipal hace clientelismo con los cargos, con el manejo de los programas del gobierno nacional, como son la entrega de los carnets del régimen subsidiado en salud... las entregas del Plan Colombia, los programas de la tercera edad, los restaurantes escolares... la contratación del transporte escolar... la entrega de los distintos elementos que dan las entidades departamentales como CORPONOR... el alambre que entregan para las protecciones de los nacientes que existen en cada corregimiento o vereda... todos estos elementos son utilizados por la administración municipal para hacer campaña a favor del candidato de la administración. El clientelismo en Salazar es evidente sabemos que las últimas administraciones, en las últimas vigencias de campaña, el presupuesto lo dejan para los dos meses antes de las últimas elecciones y el voto termina siendo de una manera u otra direccionado por prebendas y por clientelismo¹².

c) Desigualdad en la competencia política

Otro aspecto evidente en las campañas es que no todas contaron con los mismos recursos en términos financieros, logísticos y de infraestructura para participar en el juego electoral, lo cual se refleja en diferencias notorias en materia de publicidad, sedes, posibilidad de visitas a sectores apartados, acceso a medios de comunicación, etc. Si bien el número de candidatos es en promedio relativamente alto, en no pocas ocasiones la victoria estaba concentrada en sólo dos, o a lo sumo tres opciones políticas. De hecho, como lo muestra la tabla 1, a excepción de Necoclí los dos primeros candidatos concentraron más del 50% de la votación y en buena parte de los casos superaron el 70% del total de votos válidos.

¹¹ Entrevista realizada a actor político del municipio de San Carlos. 2008

¹² Entrevista actor político del municipio de Salazar de las Palmas. 2008.

Este aspecto se encuentra relacionado con los recursos para la financiación de las campañas. En un par de casos –coincidentalmente del departamento de Antioquia– se observó la relación de políticos en campaña con sectores económicos con el objeto de financiar su actividad. En Bello, se plantearon denuncias relacionadas con el desarrollo de campañas masivas de publicidad días antes y durante el día de los comicios a través de Bellanita de Transportes (OEL, 2007)¹³. Por su parte, el periódico *Nuevo Horizonte*, de Necoclí, presentó información según la cual el candidato ganador, Édison Yáñez Tirado, recibió apoyo por parte de Plutarco Pérez de los Ríos, un empresario de la región, residente en el municipio de Turbo, dueño de varias empresas, entre ellas Mangle Colorao y Cantera Maquinaria¹⁴, presidente del partido Alas Equipo Colombia en Urabá y patrocinador de todas las campañas de alcaldías y asamblea del partido en la zona. Un líder social del municipio de Turbo planteó al respecto: “El negocio funciona de la siguiente manera: Plutarco patrocina e invierte todo el dinero necesario en las campañas políticas, porque el que gane contrata con él la construcción y/o mejoramiento de las escuelas y/o aulas, además contratan la educación”¹⁵.

d) Delitos electorales

Otro rasgo de las campañas fue la influencia de dineros ilegales en algunas de ellas. En general, a excepción de Ovejas, donde se presentó una denuncia ante la Fiscalía por exigencias de pagos de \$20 millones a aspirantes a la Alcaldía y de \$2 millones a los del Concejo para poder garantizar los votos de algunas veredas, no existen denuncias penales al respecto. Sin embargo, en El Tambo la campaña para el Concejo recibió financiamiento de grupos de narcotraficantes del Norte del Cauca, aunque no se sabe con precisión qué candidatos recibieron esos dineros. En Dosquebradas, los habitantes mencionaron igualmente la influencia del Bloque Central Bolívar y del narcotráfico en la financiación de campañas, especialmente la liberal. Igual situación se presentó en Ocaña con dineros del narcotráfico, agregándose además la posible participación de políticos regionales.

No faltaron, por supuesto las situaciones relacionadas con compra y venta de votos. Así, mientras en Suárez hubo pagos de \$150.000 por familia, en Soledad el “combo completo” como la gente denominaba la intención de votar por un grupo de candidatos a las diversas corporaciones (gubernaciones, alcaldías, concejos

¹³ Como se conoció recientemente, Hugo Albeiro Quintero, el propietario de esta empresa fue detenido por agentes del CTI de la Fiscalía acusado de homicidio, concierto para delinquir y desaparición forzosa, así como por sus presuntos nexos con grupos paramilitares, después de haber sido mencionado por Ever Veloza, alias “H.H.”, en declaraciones realizadas en el marco del proceso de Justicia y Paz. (El país, 2008, 25 de septiembre)

¹⁴ Una de estas empresas vende materiales de construcción y la otra es una constructora (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

¹⁵ Entrevista a líder social de Turbo. 2007.

y asambleas), fue pagado entre \$50.000 y \$70.000. A este tipo de acciones se suman otros muy variados delitos electorales, tal como se menciona en la tabla 6. De dicha tabla se ha excluido a Necoclí, municipio que por las evidencias de fraude y la particularidad de los delitos observados, merece un comentario detallado y por aparte.

Tabla 6. Delitos electorales en las elecciones 2007 en los municipios estudiados

Municipio	Posibles delitos electorales registrados
Bello ¹⁶	En las elecciones de 2007, según la Registraduría, el delito más frecuente en el departamento fue la trashumancia electoral con 39.993 casos, siendo Bello el municipio con mayor número de casos. Otras irregularidades presentadas en esos comicios, fueron: a) violación de las normas expedidas en el manejo de la publicidad, la financiación de campañas y la seguridad de los candidatos; b) transporte de papelería sobrante, en servicio público, sin vigilancia, ni escoltas de la policía nacional; en éste hecho, estuvieron implicados dos miembros de la Registraduría; c) irregularidades en el conteo de votos y transporte de material electoral el día de las votaciones por parte del movimiento Alas Equipo Colombia, en transporte de propiedad de un concejal en ejercicio; d) participación de funcionarios de la administración municipal en los lugares de almacenamiento de votos.
Puerto López	El personero municipal señaló que se pidió anular la inscripción de 290 personas que aparentemente no eran del municipio, pues no coincidían los datos de número de personas inscritas para votar con los registrados en el SISBEN.
Salento	Votantes que no vivían en el pueblo y provenían de ciudades cercanas como Circasia, Armenia y veredas vecinas de otros municipios.
Soledad	Compra y venta de votos, suplantación de jurados y tarjetones marcados previamente, trashumancia electoral.
Tibú	Trasteo de votos.

Fuente: informes regionales

En efecto, en Necoclí fueron denunciadas por fraude electoral las elecciones para Alcaldía y Concejo. Como alcalde fue elegido por Édison Yanes, de Alas Equipo Colombia, agrupación creada por el senador Álvaro Araujo, procesado por vínculos con grupos paramilitares. Yanes contó con el respaldo de Colombia Democrática, el partido del ex senador Mario Uribe Escobar, también procesado por parapolítica. El alcalde electo fue funcionario de la administración saliente y en Urabá era considerado como garantía de continuidad de la obra de gobierno. Siete de los ocho candidatos en competencia coincidieron en afirmar que se presentó fraude, agregando además que éste contó con la participación directa del alcalde saliente, Benjamín Eduardo Díaz Rodríguez, de la misma corriente política. En vista de ello, se entabló una demanda en contra del alcalde electo por parte de los otros aspirantes a la Alcaldía, pero sin resultados porque, según el protocolo y las causales para el recuento o cualquier tipo de nulidad, no había pruebas fehacientes para ello. Las denuncias plantean que en las elecciones se presentaron delitos tales como trasteo, quema y compra de votos, aumentos exagerados del

16 OEL, citado en Corporación Región y Conciudadanía, 2008.

censo electoral, entrega de materiales de construcción, dobles votaciones o votos de personas inhabilitadas o fallecidas, certificados de votación de otras poblaciones y departamentos, además de que en varios corregimientos las urnas fueron recogidas por personas extrañas o por funcionarios de la administración local.

Al respecto, Ismael Porto Herrera candidato por el Movimiento Apertura Liberal, a quien oficialmente la Registraduría ubica en el segundo lugar con 2.851 votos, denunció: “Yo estaba ganando la Alcaldía hasta que llegaron los resultados del corregimiento Pueblo Nuevo, donde había 900 cédulas inscritas y, sin embargo, la votación pasó de 2.000” (*El mundo*, citado en Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 234). Recuértese que en ese sitio se eligió al alcalde único y se denunciaron presiones de grupos paramilitares en la elección del 2007. Por su parte, Elsy Cordero Altamar, también aspirante a la Alcaldía municipal por el Movimiento Alianza Social Afrocolombiana, describió la situación de la siguiente manera: “lo único que exigimos es que haya transparencia en la elección del próximo alcalde, indiferentemente de quién quede”. “Lo que nunca había pasado en Necoclí, una manifestación popular, se dio con marchas, se vio inconformismo, la gente se veía furiosa, hubo momentos de tensión porque, mal que bien, un pueblo de estos bien polarizado, puede que pase cualquier cosa, un enfrentamiento. Pero sí se percibió tensión en el ambiente y hubo polarización y manifestación popular”¹⁷.

En el caso del Concejo, la candidata afectada, Marina Lanz Banquett, explica la situación:

*A mí la votación no me aparece, me la anularon. Fui candidata al Concejo por Apertura Liberal. El domingo 28 de octubre después de las once, doce de la noche yo era Concejala, el lunes hasta las dos y media de la tarde también, incluso tengo en mi poder la impresión de Internet que alguien me regalo, y me dijo mira de tu equipo entraste tú y entró Henry Nisperuza. El lunes como a la 1:30 p.m. hablé con John Jairo Jiménez, y me dice: imagínate que estoy preocupado porque faltaban doce mesas por contar, de esas 12 contaron diez y no me han salido votos, espero que en estas dos me salga una votación. Y le dije que esperábamos que sí. Y a las tres de la tarde el entró y yo salí, y el recuento era el martes y uno dice: ¿qué pasó ahí? (...) Nos sacan porque saben que no somos personas que nos íbamos a vender en el Concejo, entran personas que sabe uno que le gusta la plata, que se cambian por dinero*¹⁸.

e) Las relaciones entre diversos niveles de gobierno

Una quinta y última constante en las elecciones locales se refiere a los vínculos de los candidatos locales, muchos de ellos ganadores, con políticos regionales o nacionales como estrategia de impulso de sus campañas tanto en el

¹⁷ Entrevista a líder social, municipio de Necoclí. 2007

¹⁸ Es de señalar que al Concejo finalmente entraron dos representantes de Apertura Liberal: Jhon Jairo Jiménez y Guido Manuel Mendoza, con 167 y 161 votos respectivamente. Los candidatos Nisperuza y Lanz Banquett los siguieron con 155 y 125 votos, respectivamente.

plano político como económico. Por ejemplo, en Dosquebradas los dos candidatos con mayor opción estaban respaldados por el congresista Habib Merheg, quien apoyó a la candidata ganadora, y Germán Aguirre; la candidatura conservadora a la Alcaldía de Ocaña fue apoyada por el gobernador saliente de Norte de Santander y el senador conservador Juan Manuel Corzo; el candidato ganador en Puerto López estuvo apoyado por el Senador Luis Carlos Torres, acusado de complicidad en el asesinato del anterior gobernador y de vínculos con grupos paramilitares, y por Maritza Martínez la esposa de Torres y candidata a la gobernación en el 2007; en Soledad se interpreta que el resultado electoral alcanzado por el candidato del Partido de la U fue producto, entre otras cosas, del apoyo de las fuerzas políticas más significativas del departamento en cabeza de José Name, Fuad Char y Roberto Gerlein. Finalmente, en Sotará, el candidato ganador Obando buscó el apoyo del representante por el Cauca, Felipe Fabián Orozco, recurriendo al aval de Cambio Radical¹⁹.

3. INCIDENCIA DE LOS ACTORES ARMADOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

Doce de los dieciocho municipios estudiados fueron clasificados como de riesgo electoral para las elecciones del 2007 por la Misión de Observación Electoral, tal y como aparece en la tabla 7. Mientras San Carlos, Necolí, La Dorada y Soledad presentaban un nivel de riesgo medio, Bello, El Tambo, Puerto López, Ocaña, Ovejas y Zarzal fueron clasificados de riesgo alto. Tibú fue ubicado en la categoría de riesgo extremo.

Las categorías de riesgo medio (1), alto (2) y extremo (3) resultan de combinar variables de tipo electoral²⁰ con variables asociadas a violencia. Estas últimas incluyen indicadores sobre desplazamiento, violencia política, violaciones a la libertad de prensa, confrontación armada y presencia de las FARC, el ELN y/o bandas emergentes (Duncan y López, 2007)²¹. Es de señalar que, pese a que los municipios pueden presentar diversos niveles de riesgos para cada una de las variables, no siempre aparecen en el consolidado final, en la medida en que éste refleja la existencia de más de una de las condiciones estudiadas.

19 Teniendo en cuenta que algunos de los políticos mencionados se han visto envueltos por el escándalo de la parapolítica, y retomando el planteamiento de Gibson (2006) en el sentido de que autoritarismos regionales pueden mantenerse debido a los vínculos que se establecen a través del espacio entre instituciones políticas, así como a las interconexiones verticales interdependientes en todos los niveles del sistema territorial nacional, resulta evidente que este es un tema sobre el que se requeriría una investigación adicional.

20 Estas variables son: irregularidades electorales en los formularios de 2006; manipulación de votos blancos, nulos, no marcados para el en 2006; votación atípica por candidato al Senado en 2006; niveles de participación en la votación al Senado en 2002 y 2006; nivel de riesgo por competencia electoral, 2003; riesgo por participación vs. promedio nacional, 2003; y, riesgo por votos nulos, en blanco y no marcados, 2003.

21 Agradecemos a la MOE la información proporcionada sobre los municipios en estudio.

Tabla 7. Clasificación del nivel de riesgo en las elecciones de 2007

Nombre del municipio	Riesgo por anomalías e irregularidades electorales	Riesgo consolidado por violencia, a septiembre de 2007	Riesgo combinado (violencia e irregularidades electorales)
Bello		3	2
San Carlos	1	1	1
Necoclí		2	1
La Dorada		2	1
El Tambo		3	2
Puerto López		3	2
Ocaña		3	2
Tibú	1	3	3
Ovejas		3	2
Soledad		2	1
Zarzal		3	2

Fuente: Base de datos proporcionada por la MOE

Por su parte, la tabla 8 presenta en detalle la clasificación de los municipios estudiados teniendo en cuenta exclusivamente las variables relacionadas con violencia derivada del conflicto armado. Nótese que, en este caso, quedan incluidos Magangué y Salento, con lo cual, sólo quedan por fuera del mapa de riesgos los municipios de Cabrera, Sotará, Suárez y Salazar de las Palmas. Ninguno de los municipios estudiados presentó situaciones de riesgo por desplazamiento que impidieran a la población expulsada votar en las elecciones del 2007, por lo que dicha variable fue excluida de la tabla. Se contemplan variables vinculadas con el registro de hechos de violencia política, de violaciones a la libertad de prensa, que sólo se registran en Ocaña, y de confrontaciones armadas en varios de los municipios en condición de riesgo.

Los asesinatos, atentados, amenazas o secuestros a candidatos a las elecciones de octubre son considerados como riesgo extremo (3), mientras el riesgo medio (2) incluye “el mismo tipo de amenazas contra miembros de corporaciones públicas o empleados públicos de elección popular o período fijo” (MOE, 2007. p. 33). La otra variable relevante en un número importante de municipios “indica el nivel de confrontación armada medida por el número de acciones bélicas entre grupos armados ilegales o entre éstos y la fuerza pública en un mismo territorio; a mayor grado de confrontación, mayor nivel de riesgo” (MOE, 2007. p. 33). Otras variables incluidas contemplan la presencia en estos territorios de las FARC y el ELN, y de bandas emergentes, tal y como se les denomina en el documento de la MOE²².

22 Cualquier tipo de acciones bélicas registradas en fuentes del Ministerio de Defensa y la Bitácora del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República es asumido ya como presencia en el indicador definido en el estudio de la MOE.

Tabla 8. Municipios clasificados en condición de riesgo por violencia para las elecciones del 2007

Municipio	Violencia política	Violac. libertad de prensa	Confront. Armada	Presencia FARC	Presencia ELN	Presencia bandas emergentes	Riesgo consolidado por violencia, a sep. 2007
Bello	3			1			3
San Carlos			1	1	1		1
Necoclí			2				2
La Dorada			2				2
El Tambo	1		3	2	2		3
Puerto López	3			2			3
Ocaña	1	2	2	1		3	3
Tibú			3	3		3	3
Ovejas	3		2	3			3
Soledad			2	1			2
Magangué	3						
Salento				1			1
Zarzal	3		2				3
Dosquebradas	1						1

Fuente: Misión de Observación Electoral

Pese a la clasificación de un número tan alto de municipios en condición de riesgo, la observación realizada en campo en la fase preelectoral mostró que en general no se presentaron los niveles de violencia experimentados en años anteriores²³. En todos los casos pudieron efectuarse los comicios, no hubo renunciaciones de candidatos y, en general, aumentó la participación de los ciudadanos en las votaciones, tal y como se describió en el capítulo anterior, aunque hubo diversos hechos de incidencia de actores armados tanto en la fase preelectoral como el día de las elecciones, presentándose situaciones críticas donde se combinaron acciones violentas con delitos electorales, sobre todo en Necoclí y, en menor medida, en Bello.

Hay que señalar que en un buen grupo de municipios (Cabrera, Magangué, Ocaña, Salazar de las Palmas, Soledad, Suárez, Tibú, Zarzal) no se denunciaron acciones de violencia, aunque en algunos de ellos se presentaron delitos electorales. Las amenazas, las presiones y las intimidaciones fueron la constante en los restantes municipios en los que hubo evidencia de acción de actores armados. Las amenazas fueron proferidas bien contra candidatos opositores (Bello, La Dorada,

23 A manera de ilustración se pueden mencionar un par de ejemplos relevantes que tuvieron incidencia en las trayectorias políticas de los municipios y en la gestión y el desarrollo de los mismos. En las elecciones del 2003 fueron asesinados en plena campaña candidatos a la Alcaldía de Sotará y Soledad. Mientras en el primer caso la opción indígena fue truncada, resultando victorioso el candidato con respaldo de la población campesina, en Soledad la viuda del asesinado fue elegida sin las formalidades de inscripción correspondiente, siendo destituida por el Consejo de Estado y generando, junto con otros fenómenos, una grave crisis institucional en el municipio.

Salento) bien contra el conjunto de candidatos, situación que se dio particularmente en San Carlos, donde fueron declarados objetivo militar por las FARC.

En un par de casos hubo hechos de violencia que no necesariamente pueden ser adjudicados al conflicto armado y al interés de actores ilegales de alterar los resultados electorales²⁴, mientras que en otros las acciones sí parecen estar directamente relacionadas con los fenómenos que se han venido estudiando. En El Tambo, fue asesinado en campaña un concejal de Convergencia Ciudadana y cinco concejales activos más fueron amenazados, viéndose obligados a renunciar. Sin embargo, contando con el apoyo de la fuerza pública y el Ministerio del Interior, decidieron seguir en sus cargos. La situación en Bello es descrita así por la Personera Municipal: “el día de las elecciones se denunció ante las autoridades en un sector que había amenazas de un grupo al margen de la ley; estaban amenazando y coartando algunas personas para que votaran por un determinado candidato, pero las autoridades conocieron de esto y creo que hubo un herido ese día” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 153).

En Necoclí la percepción de la población consultada es que las AUC han incidido en las elecciones desde el año 2000, incluyendo la preselección como candidato único del alcalde elegido para el período 2004-2007, Benjamín Díaz, en el Pacto de Pueblo Nuevo. La idea de que las elecciones de octubre de 2007 no fueron la excepción se sustenta en el hecho de que los paramilitares presionaron a los habitantes del corregimiento Zapata, de donde es oriundo el alcalde elegido, para que votaran por él. A lo anterior el funcionario electo por el partido Alas Equipo Colombia, Édison Yanes, contestó con las siguientes palabras: “Me parece extraño, porque ya no existen grupos paramilitares. Revise la información de ese corregimiento y verá que allí, aunque gané, hubo muchos votos por mi contrincante” (*El Tiempo*, 2007, 31 de octubre).

San Carlos es un caso particular pues hubo presión tanto de la guerrilla como de grupos desmovilizados. En los días previos a la jornada electoral se realizó, supuestamente por parte de las FARC, la quema de un bus de transporte público en las cercanías de la cabecera municipal, donde se repartieron panfletos que declaraban objetivo militar a los candidatos a los diferentes cargos público, y se impulsó un paro armado, según se desprende de las entrevistas realizadas a líderes del municipio. Los desmovilizados, por su parte, ejercieron presión física y psicológica

24 Así, en Dosquebradas se mencionó un posible atentado a la candidata electa, que fue cuestionado por los pobladores, debido a que los supuestos responsables del mismo eran bandas delincuenciales con las que ella sostenía diálogos. De igual forma, en La Dorada se presentó un atentado contra un concesionario el cual se presume fue realizado por las Águilas Negras, pero sin comprobarse si el móvil fue de carácter político.

sobre los ciudadanos aprovechando el rol social que jugaban como paramilitares, rol que aún no ha sido sustituido en el imaginario de la población²⁵.

También se obtuvo información sobre encuentros de diferente tipo de grupos armados al margen de la ley con actores políticos para realizar acuerdos o para auspiciar o permitir candidaturas. En La Dorada, supuestamente tuvo lugar un encuentro de los paramilitares con los dos candidatos más opcionados en una zona rural del municipio, para definir cuál de las propuestas de gobierno convenía más a los intereses del grupo²⁶. El ELN, por su parte, tuvo influencia en las elecciones en Sotará y El Tambo. En el primero de estos municipios, Hermógenes Obando, respaldado por el cabildo indígena de Paloblanco, quien resultó ganador, contaba con 33 investigaciones por conductas dudosas en materia de contratación y destinación de recursos cuando se desempeñó como mandatario en el período 2001-2003. Ello lo obligó a hablar con el ELN para aclarar lo concerniente a estas actuaciones y poder mantener su candidatura. Así mismo, algunos candidatos al Concejo debieron entrevistarse con este grupo para rendir cuentas sobre sus proyectos. La guerrilla limitó las visitas a los corregimientos, por lo cual algunos candidatos debieron concentrar su campaña en la cabecera municipal. En El Tambo, uno de los dos concejales electos que provienen de zonas de influencia de la guerrilla manifestó que el ELN le dio autorización para presentar su candidatura.

No obstante lo señalado hasta aquí, la percepción generalizada y las observaciones en campo durante el proceso de seguimiento electoral indican que en la mayor parte de municipios hubo un cambio en cuanto a las condiciones de violencia que rodearon los certámenes electorales. En algunos casos la situación está asociada a la seguridad con que pudieron contar los pobladores. Tres fenómenos pueden incidir en este sentido. En primer lugar, la presencia de la fuerza pública, como en los casos de Cabrera y Sotará con la instalación de batallones de Alta Montaña en los propios municipios o en municipios cercanos, o con el aumento de operaciones en la zona (caso de Sotará con el Batallón de Infantería José Hilario López). En segundo término, el repliegue en que se encuentra la guerrilla en los municipios donde había tenido presencia. Finalmente, la desmovilización de los paramilitares, como ocurrió en el caso del Bloque Catatumbo de las AUC en Tibú y en Salazar de las Palmas, y el bloque Calima en El Tambo en el 2005, así como

25 Así lo señala una intervención en un grupo focal: “Yo quiero agregar de pronto un poquito a lo que él decía, que el hecho de que lo presionaran a uno por algo o no, o sea, yo pienso que eso también es una guerra psicológica, o sea, los que pasaron de estar haciéndonos con el gatillo, ya nos están diciendo y marcando con palabras [...] No, imagínate que a la una de la mañana y le toquen la puerta y: “Acuérdese quién era yo y por quien tiene que votar”, para mí eso es violencia, y peor todavía”. Grupo Focal Actores Sociales, municipio de San Carlos. Noviembre 18 de 2007.

26 La información no pudo ser confirmada. Tampoco existe información sobre presiones a los votantes o casos denunciados o comprobados de trashumancia o fraude electoral que puedan soportar esta afirmación, pero, como se ha mencionado, en algunos municipios, entre ellos La Dorada, la población expresó apoyo a la presencia y acción paramilitar (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008).

en los casos de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40” y Edgar Fierro, alias “Don Antonio”, las cuales debilitaron al Bloque Norte que operaba en el departamento del Atlántico y que ejercía influencia directa en Soledad.

De otro lado, en las elecciones anteriores, tanto nacionales como territoriales, hubo un alto nivel de exposición de los actores armados ante la opinión pública y los medios masivos, que fue duramente cuestionada y que se materializó en el escándalo de la parapolítica y las diversas denuncias realizadas, algunas motivadas por investigaciones sobre el tema. Esto generó, como se sabe, una acción decidida tanto de entidades del Estado como de organizaciones de la sociedad civil para realizar seguimiento a las elecciones del 2007. Campañas como “A Voto Limpio”, promovida por el Ministerio del Interior y la Justicia, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como el seguimiento realizado a través de iniciativas como Votebien, donde existían espacios para la denuncia por parte de corresponsales regionales e investigaciones periodísticas sobre aspectos críticos (Votebien, 2007), o la Misión de Observación Electoral (MOE), entre otras, pudieron incidir en el cambio de estrategia de los actores armados en el sentido de hacer menos visible su incidencia en los procesos electorales.

Otra explicación de ese resultado tiene que ver con el hecho de que en algunos municipios se han venido implantando por parte de los actores armados unas reglas de juego informales del funcionamiento de la vida política local. Allí ya no se requiere la utilización de las armas o el recurso a la violencia para que su influencia sobre los actores políticos tenga efecto o para que los habitantes acepten las nuevas condiciones del juego político-electoral.

No cabe duda de que la violencia no fue el fenómeno que prevaleció, aunque sí existió incidencia de actores armados en la campaña del 2007. Candidatos que han sido denunciados por relaciones con paramilitares compitieron en las elecciones y en algunas ocasiones resultaron ganadores, como es el caso del alcalde de Puerto López y el de la Dorada. Este último fue detenido recientemente, acusado de concierto para delinquir, debido a la existencia de un vídeo grabado en la Hacienda Nápoles en que se le ve celebrando el aniversario 23 de las Autodefensas del Magdalena Medio en compañía del paramilitar Ramón Isaza (*El Tiempo*, 2008, 29 de agosto).

CAPÍTULO 9

PROCESOS, RESULTADOS Y MODOS DE GESTIÓN

Una condición para comprender la incidencia de los actores armados en la gestión municipal, una vez examinadas sus estrategias de copiamiento territorial y de dominio electoral, es el análisis de cómo se manejan los asuntos públicos en los municipios analizados. Para tal efecto, se presenta en este capítulo una caracterización del proceso de gestión y sus resultados, así como de los modos de gestión dominantes en cada municipio¹. Luego, se aborda el análisis de la organización y la participación de la ciudadanía en entornos caracterizados por el conflicto y la presencia de actores armados en el territorio, en la mira de examinar si existen o no contrapesos ciudadanos capaces de incidir en la toma de decisiones públicas.

1. PROCESO Y RESULTADOS DE LA GESTIÓN²

La tabla 1 muestra los resultados del ejercicio de valoración de los indicadores de proceso y de resultado de la gestión. La información arroja una tendencia

¹ Para la noción de modo de gestión el lector puede remitirse al capítulo 4 de este libro.

² La metodología empleada se basó en la definición de indicadores de proceso y de resultado de la gestión, tomando como referencia la batería empleada por el DNP en su estudio sobre evaluación de la descentralización en Colombia, realizado en 1999-2000. Entre los primeros, se examinaron indicadores de recurso humano (nivel de profesionalización, antigüedad, capacitación), planeación (formulación de planes, consistencia, temáticas incluidas, indicadores de seguimiento y evaluación, uso de información para la planeación) y de gestión fiscal (indicadores de inversión sectorial y de manejo de recursos, índice de desempeño fiscal). Entre los segundos, fueron tenidos en cuenta indicadores de cobertura, eficiencia y calidad para las tres principales áreas de competencia de los municipios (educación, salud y agua potable y saneamiento básico). Luego, se hizo una valoración del desempeño de esos indicadores durante el período de análisis (2000-2007) para los 18 municipios (no fue posible conseguir la información sobre indicadores de recurso humano y planeación para todos los municipios, dado que la fuente para varios de ellos era la propia administración municipal). La valoración del desempeño se llevó a cabo mediante una clasificación de la información en tres rangos (alto desempeño -A- si los indicadores muestran una tendencia al alza; desempeño medio -M- si los indicadores muestran estancamiento o volatilidad; y bajo desempeño -B- si los indicadores muestran tendencia a la baja). Aunque esta clasificación se basa en cifras y en datos disponibles para cada municipio, no deja de

clara: en general, los municipios han tenido un mejor desempeño en el proceso que en los resultados. Desde el punto de vista meramente cuantitativo, mientras dos municipios fueron clasificados con alto desempeño en proceso (Dosquebradas y Puerto López), ninguno accedió a esa categoría en materia de resultados. Ocho municipios, por su parte, quedaron incluidos en la categoría de desempeño bajo en proceso (Salento, Zarzal, Soledad, Necoclí, Magangué, Ovejas, Cabrera y Bello), y ocho también en la misma categoría de resultados (El Tambo, Sotará, Suárez, Necoclí, Magangué, Ovejas, Cabrera y Bello).

Tabla 1. Valoración de los indicadores de proceso y resultado de la gestión en los 18 municipios del universo de estudio (2000-2007)

Municipio	Recurso humano	Planeación	Gestión fiscal	Valoración	Educación	Salud	Agua potable y saneamiento básico	Valoración
Soledad	B	B	M	B	B	A	S.I.	M
Bello	B	M	B	B	B	B	M	B
Dosquebradas	A	A	M	A	M	A	S.I.	M
Magangué	B	B	B	B	B	B	B	B
Ocaña	S.I.	S.I.	M	M	M	M	A	M
La Dorada	M	M	B	M	M	M	M	M
Necoclí	B	B	B	B	B	M	B	B
Zarzal	M	B	B	B	M	M	M	M
El Tambo	A	M	M	M	M	B	B	B
Tibú	M	S.I.	M	M	M	S.I.	B	M
Puerto López	A	M	A	A	A	B	B	M
Ovejas	B	B	M	B	B	B	B	B
Sotará	A	B	M	M	B	M	B	B
San Carlos	B	M	A	M	M	M	B	M
Salazar	A	M	M	M	B	M	B	B
Salento	A	B	B	B	M	M	A	M
Cabrera	B	M	B	B	M	B	B	B
Suárez	M	B	M	M	B	M	B	B

Fuente: Elaboración propia
 A: Indicadores con tendencia al alza
 M: Indicadores estancados o de tendencia volátil
 B: Indicadores con tendencia a la baja
 S.I.: Sin información.

Se destaca el hecho de que, en materia de proceso, tres de los cuatro municipios de mayor tamaño poblacional, con mayores índices de urbaniza-

haber un sesgo inevitable de subjetividad en la calificación. No obstante, se ha tratado de seguir el criterio de desempeño de los indicadores para evitar que ese sesgo tenga demasiado peso. Finalmente, se cruzaron los resultados de proceso y de resultado para examinar el grado de correlación entre esas dos dimensiones de análisis.

ción y de mayor categoría en la clasificación definida por la ley (Soledad, Bello y Magangué) muestran un bajo desempeño, rasgo que comparten con municipios chicos, de baja capacidad de gestión (Ovejas, Cabrera y Salento). Sólo Dosquebradas muestra buen desempeño en sus indicadores de proceso, mientras que Ocaña, el quinto municipio en tamaño, se ubica en la categoría intermedia.

Con excepción de los casos ubicados en la categoría de desempeño bajo, puede afirmarse que en general los procesos de gestión en las localidades estudiadas muestran indicadores en alza en materia de recurso humano, planeación y gestión fiscal, lo que puede reflejar mejoras en su capacidad de gestión y, en consecuencia, un mejor uso de los procesos y de sus recursos financieros, así los ritmos de dicho avance sean lentos en varios casos.

Esa conclusión no puede aplicarse, sin embargo, a los indicadores de resultado. Estos muestran un desempeño inferior a los de proceso: casi la mitad del universo presenta indicadores de bajo desempeño. De nuevo, dos de los cuatro municipios de mayor tamaño poblacional quedaron incluidos en esta última categoría (Bello y Magangué), junto con municipios pequeños, caracterizados por una base económica pobre, una baja capacidad de recaudo de ingresos propios, una alta dependencia de las transferencias y mínimos recursos técnicos y humanos para la planeación (Sotará, Salazar de las Palmas, Cabrera y Suárez, para citar los casos más representativos). Los indicadores que presentan peores resultados son los de agua potable y saneamiento básico, probablemente el sector con mayor atraso no sólo en los municipios analizados, sino en el conjunto del país, y en menor medida los de educación. En la categoría de desempeño medio quedaron ubicados dos municipios grandes (Soledad y Dosquebradas, ambos conurbados a capitales de departamento), junto con localidades de tamaño medio, como Ocaña, La Dorada, Tibú y Puerto López. En ellas la tendencia de los indicadores es parecida a los de categoría de bajo desempeño: los indicadores de agua potable y saneamiento básico dejan bastante qué desear.

Lo más relevante para el análisis es la combinación de indicadores de proceso y de resultado, que aparece en la tabla 2. De dicho cruce resultan algunos hallazgos interesantes. En efecto, no existen en el universo de estudio municipios con buenos indicadores de desempeño, en el sentido de tener calificación alta a la vez en proceso y en resultados. Los municipios, según esa tabla, pueden ser clasificados en cuatro grupos de municipios: el primero de ellos, conformado por Dosquebradas y Puerto López, presenta los mejores resultados en términos relativos, es decir, en comparación con los municipios restantes. Puerto López es un municipio mediano en población, que presenta para el período de estudio unos indicadores de proceso en alza e indicadores de resultado aceptables.

Dosquebradas tiene un tamaño mayor y se destaca en el manejo del recurso humano y de la planeación (proceso), así como en la prestación del servicio de salud.

Tabla 2. Relación entre indicadores de proceso y de resultados de la gestión municipal (2000-2007)

Indicadores de proceso	Indicadores de resultado		
	Alto	Medio	Bajo
Alto		Dosquebradas Puerto López	
Medio		San Carlos Tibú Ocaña Salazar de las Palmas La Dorada	El Tambo Sotará Suárez
Bajo		Salento Soledad Zarzal	Necoclí Magangué Ovejas Cabrera Bello

Fuente: Tabla 1.

La segunda categoría está integrada por los municipios de San Carlos, Tibú, Ocaña, Salazar de las Palmas y La Dorada. Sus indicadores de proceso son apenas aceptables, al igual que los de resultado. Son municipios que presentan algunos avances en términos de mejoramiento de los procesos de gestión, no necesariamente relevantes (salvo San Carlos en Gestión Fiscal y Salazar de las Palmas en manejo y mejoramiento del recurso humano) y que pueden mostrar algunos resultados en la prestación de los servicios a su cargo, como es el caso de Ocaña en el sector de agua potable y saneamiento básico. De resto, los indicadores muestran tendencia al estancamiento o al crecimiento muy reducido e, incluso, a la baja; por ejemplo, San Carlos presenta cifras muy regulares en materia de recurso humano, Tibú en la prestación del servicio de agua potable, Salazar de las Palmas en educación y agua potable y saneamiento básico, y La Dorada en gestión fiscal.

Las otras dos categorías agrupan municipios con desempeño entre regular y malo. La primera de ellas incluye los municipios de Salento, Soledad, Zarzal, El Tambo, Sotará y Suárez. Comparten la característica de tener un desempeño bajo, bien sea en términos de proceso o de resultados. Salento y Soledad tienen indicadores muy pobres de proceso de gestión. El primero de ellos muestra fallas en materia de planeación y de gestión fiscal, procesos claves para la buena prestación de los servicios; el segundo, en el manejo del recurso humano y de las tareas de planeación. En ambos casos puede hablarse de un cierto desgreño administrativo.

Los otros municipios muestran mejores indicadores de gestión, pero muy pobres resultados: El Tambo, en salud y agua potable; Sotará y Suárez, en educación y agua potable. Finalmente, el grupo de peor desempeño está conformado por cinco municipios: Necoclí, Magangué, Ovejas, Bello y Cabrera. Sus indicadores, tanto de proceso como de resultado, son bastante deficientes. Las cifras para el período de estudio señalan un mal comportamiento de estos municipios en ambos aspectos de la gestión y, en consecuencia, muestran incapacidad para garantizar la satisfacción de los derechos sociales a su respectiva población. Necoclí presenta fallas en todos los indicadores, salvo los del sector salud; en Magangué, todos los indicadores tienen un desempeño bajo; Ovejas se salva un poco en gestión fiscal, y Cabrera en planeación y en indicadores relacionados con la prestación del servicio educativo. Sobresale el caso de Bello, un municipio del área metropolitana de Medellín, que muestra un mal desempeño tanto en proceso como en resultados de la gestión, especialmente en la prestación de servicios básicos como son la educación y la salud.

La imagen global que dejan las tablas 1 y 2 puede ser resumida en tres grandes rasgos: en primer lugar, los municipios del universo de estudio se caracterizan en general por una gestión deficiente, tanto en términos de capacidad de gestión y manejo de recursos, como de la prestación de los servicios a su cargo. En segundo lugar, hay unos municipios peores que otros. Se destacan, por una parte, los déficits en los de mayor tamaño poblacional, especialmente en materia de resultados, y, por otra, los del último grupo, especialmente Magangué y Bello, cuyos indicadores tanto de proceso como de resultado muestran tendencia al deterioro. Finalmente, es claro el contraste entre indicadores de proceso e indicadores de resultado. Los primeros muestran mejores valores que los segundos. En otras palabras, en la mayoría de los municipios estudiados el mejoramiento –mayor o menor– en los procesos de gestión no se refleja necesariamente, durante el período de estudio, en los resultados, es decir, en mejor calidad de vida para sus habitantes.

La pregunta que surge es si este desempeño de la gestión municipal es el producto de la incidencia de los actores armados ilegales la vida municipal y, si ese es el caso, cuáles son las modalidades a través de las cuales dichos actores se relacionan con los municipios e influyen en las decisiones públicas locales. Esa pregunta, sin embargo, sólo podrá ser respondida después de analizar los modos de gestión que sustentan estos resultados.

2. LOS MODOS DE GESTIÓN: CONTROL POLÍTICO

Los 18 municipios estudiados, sin excepción, se caracterizan por el predominio de un modo de gestión de control político, cuyo rasgo central, tal y como se

señaló en el capítulo 4, consiste en que los actores políticos, en particular el alcalde y su círculo de confianza, monopolizan la toma de decisiones y juegan, por tanto, el rol principal en la orientación de la gestión pública. Ellos determinan en últimas el cauce de la administración municipal.

Este protagonismo del alcalde en la toma de decisiones obedece en parte a la arquitectura institucional y a las normas establecidas en Colombia en materia de gestión (Constitución Política y Ley 136 de 1994), las cuales asignan un lugar específico a las diferentes instancias de la administración municipal (Alcaldía y concejo) y definen sus relaciones mutuas y con la ciudadanía. Pero, también depende de las lógicas políticas que han caracterizado en particular a los municipios estudiados, fuertemente atravesadas por imaginarios de carácter autoritario y por sistemas de relación piramidales entre los actores políticos y entre éstos y la población.

El control político no se despliega de igual manera en todos los municipios. En general pueden distinguirse dos grandes categorías: cerrados y abiertos. Los primeros se caracterizan por un sistema de toma de decisiones en el que participan círculos restringidos y, por tanto, excluyentes. Tales círculos están estructurados por relaciones políticas, familiares o de dominio de una persona o de un grupo con un altísimo nivel de influencia en los poderes públicos. Por su parte, los abiertos, si bien se caracterizan por una alta dosis de concentración de poder en el alcalde y en su círculo de influencia, poseen como rasgo la apertura a otros actores políticos e, incluso, a la población a través de mecanismos de participación ciudadana.

Los sistemas cerrados encontrados en los municipios estudiados pueden ser clasificados en tres grandes categorías: elitista, señorial y mafioso; los abiertos, a su turno, incluyen dos categorías: clientelista y participativo. A continuación se esbozan las características de cada uno de ellos tomando en cuenta cinco aspectos: el agente de las decisiones, la relación alcalde-Concejo; la pertinencia de la acción municipal; la incorporación de innovaciones y la apertura a la participación. Cada uno de los modos de gestión se analiza a la luz de los casos estudiados tratando de identificar rasgos en común y algunas particularidades.

2.1. Control político cerrado

Modo de control político elitista

Este modo se caracteriza, desde el punto de vista de la toma de decisiones, por el papel dominante, incluso excluyente, del alcalde y de su círculo de influencia inmediato. Este último puede estar conformado por sectores políticos, grupos económicos o actores armados ilegales. Los criterios políticos se colocan por encima de los sociales, técnicos y financieros. Ello no significa que estos últimos no estén

presentes ya que, por ejemplo, los criterios técnicos son indispensables para el diseño y la ejecución de los programas y proyectos, pero se encuentran subordinados a las decisiones de corte político. Es también el caso de los criterios sociales: el gobierno municipal debe responder a las demandas ciudadanas en términos, por ejemplo, de prioridad a la inversión social; sin embargo, en la definición de esta última prima la decisión política del alcalde y su círculo de confianza, en el sentido de que incluso las decisiones de tipo social buscan aumentar su caudal electoral y su legitimidad, fortalecer su poder político y beneficiar a aquellos sectores que forman parte de su entorno inmediato.

Este modo de gestión está presente de manera notoria en Cabrera (Cundinamarca). En ese municipio, tradicionalmente el alcalde es la persona que define las principales decisiones en materia del uso de los recursos y en la definición de las inversiones que considera necesarias para cumplir con su programa de gobierno, acompañado de su equipo y de aquellos que hacen parte de su círculo de confianza, excluyendo a otros actores y a la ciudadanía.

El círculo de confianza del alcalde no ha sido el mismo. En la década del 90 –incluso antes– las FARC, la izquierda y, de manera parcial, el partido liberal tuvieron una influencia determinante en la elección de las autoridades, en la conformación del equipo de gobierno y en la definición del gasto y la inversión en el municipio. Desde el año 2004, en un contexto político diferente, en el que las FARC perdieron su influencia directa, algunos dirigentes políticos han exigido, en contraprestación del servicio de apoyo electoral al alcalde, su participación en la toma de decisiones y en la definición de la inversión, la contratación y la determinación de planes, programas y proyectos.

En Sotará, otro municipio en el que domina esta modalidad de control político, el poder también está centrado en la figura del alcalde y en su equipo de gobierno. La estructura administrativa del municipio es piramidal y es el alcalde quien concentra las decisiones. Su círculo de confianza está conformado por algunos funcionarios de la Alcaldía y otros de la administración departamental. La presencia de actores armados en algunas zonas del municipio y la constante amenaza a la institucionalidad por parte del ELN y las FARC han restringido la gobernabilidad del alcalde, razón por la cual éste ha delegado sus funciones en algunos servidores públicos (Promotora de Desarrollo y Secretario de Gobierno), en determinados períodos. No obstante, sigue manejando los hilos del poder desde Popayán, donde le ha tocado ejercer su cargo por períodos, pues la delegación se refiere meramente a los aspectos técnicos y nunca a los políticos.

El Concejo municipal de Sotará no ha contado con la fuerza suficiente para contrarrestar el alto poder del alcalde. Ha jugado un papel bastante marginal y

no ha tenido la capacidad de ejercer el control político que le corresponde. En el período 2004-2007 su papel del Concejo fue muy débil y estuvo atravesado por diferentes disputas con el alcalde pero, aún así, no logró cimentar su fuerza. Esta situación no sólo se explica por la poca experticia de muchos concejales y por el ambiente de conflicto que han tenido que sortear, sino también por el fuerte poder del alcalde, capaz de minar cualquier acción de contrapeso político.

El caso de Ocaña es parecido. Desde la posesión del alcalde Luís Alfonso Díaz Barbosa se produjeron amenazas tanto de los paramilitares como de la guerrilla, lo que obligó al alcalde a despachar desde el batallón Santander. El conflicto armado redujo drásticamente su nivel de gobernabilidad y el de su equipo de gobierno. No obstante, esa circunstancia no disminuyó la concentración del poder en materia de toma de decisiones y de fuerte control político. Las riendas de la administración estuvieron siempre en manos del alcalde y de su pequeño círculo, integrado por algunos funcionarios públicos.

El alcalde gobernó sin ninguna incidencia significativa del Concejo municipal, en parte por las serias dificultades que este último tuvo que enfrentar en el contexto del conflicto. El asedio de los grupos paramilitares y la guerrilla le restaron condiciones para desempeñar su papel; las constantes amenazas y su declaración por parte de las FARC como objetivo militar, así como las presiones de los paramilitares y su incidencia en la gestión pública jugaron un papel clave en la baja capacidad del Concejo para tener una presencia real en el manejo del municipio.

El modo de control político elitista implica un alto nivel de discrecionalidad del ejecutivo en la toma de decisiones, generalmente en beneficio de los intereses de quienes hacen parte de su círculo inmediato de influencia. Hay, por lo tanto, un criterio de selectividad en la gestión que generalmente impide que los recursos públicos atiendan las necesidades prioritarias del municipio y de su población y terminen favoreciendo intereses particulares. Significa ello que la gestión no logra focalizar los recursos en aquellos territorios y poblaciones que más lo necesitan, perdiendo pertinencia y generando un bajo impacto en la solución de sus problemas. Por esa razón, la población tiende a percibir que los problemas se reproducen a pesar de que la inversión pública se hace efectiva. En Ocaña, por ejemplo, algunas personas entrevistadas opinaron que, efectivamente, los problemas más acuciantes siguen siendo los mismos y que no se advierten esfuerzos de la administración municipal por mejorar la calidad de vida de la población. Se han perdido coberturas en educación, no hay inversión en agua potable, de acuerdo a la norma, y no se cuenta con registros adecuados del SISBEN. Algo parecido ocurre en Cabrera. La gente señala, con una cierta dosis de inconformidad, que la administración

no enfrenta los nudos críticos del municipio, lo que contribuye a reproducir y a ampliar las carencias en educación, salud e infraestructuras que vienen de tiempo atrás.

En la medida en que la gestión se orienta básicamente hacia la satisfacción de intereses de un círculo reducido de personas o grupos, la innovación no constituye una preocupación central de la administración municipal. Por el contrario, la gestión tiende a asumir un carácter rutinario que se expresa en la tendencia de los funcionarios a cumplir escasamente con lo estipulado en las normas que rigen su actuación³. No hay ningún esfuerzo innovador desde el punto de vista técnico-administrativo ni en materia de relaciones políticas o con la ciudadanía. Una de las consecuencias más visibles de éste rasgo es el deterioro progresivo de la capacidad de gestión y la pobreza de los resultados de la acción pública municipal.

En Cabrera, las autoridades municipales tienden a cumplir escasamente con lo estipulado en las normas en materia de competencias y de programas de gasto público. No hay ningún esfuerzo innovador desde el punto de vista administrativo, ni en las relaciones políticas o con la ciudadanía. Esto conduce a la producción de resultados pobres, relacionados directamente con una escasa capacidad de gestión, un pobre desarrollo institucional y, como se verá luego, una baja apertura a la participación ciudadana.

Las amenazas de las FARC contra la institucionalidad política entre 2001 y 2003, contribuyeron en ese municipio a mantener esa inercia institucional, política y social produciendo una gestión rutinaria, limitada a administrar unos recursos para ejecutar un plan de desarrollo que no contiene innovaciones, ni se esfuerza por propiciar la modernización de la gestión, ni la apertura a la participación ciudadana en las decisiones públicas. La gestión se limita a resolver algunos problemas detectados, dar respuesta a demandas ciudadanas particulares y mantener una relación con las autoridades departamentales y nacionales, si es del caso: “La gestión se convierte en práctica de corto plazo: lo urgente desplaza a un segundo plano lo importante. Quienes se sitúan en la ‘oposición’ lo señalan reiteradamente: los grandes problemas del municipio siguen vigentes y se van acumulando produciendo de esta forma una ‘bola de nieve’ que crece constantemente sin que la gestión de las autoridades locales logre enfrentar los temas de fondo. La visión de futuro se pierde y el municipio queda atrapado en un eterno presente” (Foro Nacional por Colombia, UEP, 2008. p. 75).

En Sotará la situación no es muy distinta. La innovación ha estado ausente de la gestión. No obstante, en la administración 2004-2007 se vislumbran ciertos

³ El cumplimiento de normas se explica por la preocupación de los gestores públicos de evitar sanciones disciplinarias.

cambios en esa dirección, pero son incipientes y obedecen a exigencias de la gobernación departamental. En efecto, las relaciones con el departamento han puesto de presente la necesidad de contar con un equipo técnico cualificado y con capacidades para manejar los retos en materia de planeación y finanzas, así como en la elaboración de diagnósticos, programas y proyectos. Esta situación ha generado procesos de formación y ha llevado a contratar personal profesional que pueda imprimir un carácter técnico a la gestión y posibilitar unas relaciones más fluidas y articuladas con el departamento y la nación.

Finalmente, el modo de control político elitista se caracteriza por un bajo o nulo interés de las administraciones municipales por promover la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las autoridades públicas, en particular los alcaldes, desatienden esta dimensión de la gestión, lo que se expresa en la inexistencia de espacios de participación y de programas o de acciones orientadas a establecer puentes de diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones.

Este rasgo es característico en varios municipios. En Sotará es prácticamente nulo el interés de los alcaldes por involucrar a la ciudadanía en la gestión y, por ende, promover espacios de participación ciudadana. El conflicto armado intenso que ha sufrido el municipio es un elemento que ha jugado en contra de la participación, afirmando así poder de los alcaldes y su resistencia a compartir con otros actores, más allá de su círculo de confianza, la gestión del municipio. En ese escenario, el papel de la ciudadanía es casi nulo. Si bien es cierto que en la administración de Hugo Hernán Collazos Méndez (2004-2007) se propició la creación de algunos mecanismos de participación, estos responden más al cumplimiento formal de la norma. Por ejemplo, la ciudadanía intervino en la formulación del plan de desarrollo. No obstante, la participación se limitó a crear espacios de información y consulta ciudadana que no tuvieron trascendencia para la toma de decisiones.

Cabrera no estuvo lejos de esa situación. Los gobiernos locales durante el período de análisis no tuvieron ningún interés en involucrar a la ciudadanía en la gestión pública. Ni siquiera se evidencia una preocupación por acatar las normas y cumplir con las disposiciones de la Constitución en esa materia. Por ejemplo, en la formulación de los planes de desarrollo no se realizó esfuerzo alguno por involucrar a la ciudadanía en la definición de asuntos de interés colectivo; tampoco en áreas como salud, educación, medio ambiente se observa una intención de abrirse a la participación.

En Salazar de las Palmas tampoco hubo un interés de la administración municipal en promover la participación ciudadana. Por ejemplo, en la administración de Tubal Cail Contreras Conrado no existió ninguna oficina encargada de ésta

tarea ni responsabilidad alguna en esa materia en las diferentes dependencias. Este desinterés viene desde el año 2001 cuando se hizo una reestructuración que condujo a suprimir la oficina de gestión social y participación.

Modo de control político señorial

El municipio de Puerto López es un caso particular dentro del universo de estudio, pues desde hace prácticamente dos décadas prevalece la hegemonía política, social y económica de Víctor Carranza, quien ha tenido una influencia enorme en la gestión de los asuntos municipales. “El Patrón”, como se le denomina en el municipio, es dueño de grandes extensiones de tierra y de diversos negocios en la región, lo que lo coloca en una posición privilegiada y con alta influencia en el ámbito político y social⁴. En el escenario político es él quien en últimas decide quiénes son los candidatos y candidatas a la alcaldía, da el aval a los aspirantes al concejo, determina en buena parte las decisiones que se toman en la administración municipal, sobre todo aquellas de carácter estratégico, siempre en la mira de mantener y reforzar su poder económico⁵ y su dominio social. Carranza “ha manejado el municipio como si fuera su propia hacienda, imponiendo una suerte de poder doméstico que extendió a todos los órdenes de la vida local, incluyendo el político-administrativo” (Foro Nacional por Colombia, UEP, 2008. p. 123).

Es tan significativo su control de la economía local y de la vida política y social, que ha tenido la capacidad de crear organizaciones sociales con el propósito de contener la expansión y arraigo social de grupos paramilitares que tuvieron la pretensión de disputarle su dominio en el municipio. Varias entrevistas realizadas allí se refirieron a la creación de una organización social por parte de Víctor Carranza para blindarse socialmente, obtener apoyo popular y, de esa forma, contener la expansión de tales grupos en el municipio. Sin embargo, su poder tiene límites. Carranza se vio obligado a negociar con los grupos de autodefensa que fueron incursionando en la región con el fin de definir acuerdos sobre el control del territorio y la distribución de negocios en el municipio y en municipios vecinos.

El apelativo de “Patrón” que utiliza la gente para referirse a Carranza expresa un dominio patrimonialista que da forma y significado al proceso de gestión en Puerto López. Allí se ha configurado un modo de gestión de corte señorial, en el que el manejo de los asuntos públicos se rige fundamentalmente por las orienta-

⁴ Por ejemplo, muchas personas aspiran a que sus hijos puedan laborar en los diferentes negocios del “Patrón”.

⁵ Carranza ha logrado ventajas, por ejemplo, a través de la exención de impuestos para sus negocios y propiedades.

ciones impartidas por Carranza, funcionales a la reproducción de su hegemonía económica, política y social en el territorio.

Las autoridades locales se subordinan al poder del “Patrón” y, bajo la égida de este último, cumplen sus funciones en el manejo de los asuntos municipales. El alcalde es una ficha más del juego que controlan Carranza y, más recientemente, los grupos paramilitares asentados en el municipio. Dicho manejo tiene un fuerte componente asistencialista por medio del cual los dineros públicos constituyen un medio de satisfacción de las necesidades de grupos poblacionales que, a cambio, mantienen su lealtad a los intermediarios políticos⁶ y, sobre todo, fidelidad al “Patrón”. Las estrategias asistencialistas se convierten así en la forma privilegiada de operación de las autoridades públicas, especialmente del alcalde, para ganar legitimidad ante la ciudadanía y mantener el control político. Es una forma de relación que triangula las necesidades de la población, el afán de reproducción política de los agentes partidistas y el mantenimiento del dominio señorial de Carranza.

Este modo de gestión implica una alta concentración del poder de decisión en cabeza del alcalde, lo que configura una estructura administrativa piramidal, en la que los secretarios son colaboradores sin ninguna capacidad de decisión. Lo mismo ocurre en el plano de las relaciones entre el alcalde y el Concejo. Este último tiene escasa incidencia en las definiciones de política pública y prefiere operar por la vía de la entrega de facultades extraordinarias al alcalde para que éste administre el municipio según su criterio. La oposición tiene aún menor oportunidad de participar en la deliberación pública y política. Simplemente, no cuenta.

En Puerto López, los criterios de decisión en el manejo de lo público son fundamentalmente políticos, lo que no excluye la incorporación de criterios técnicos que permitan una mayor eficiencia y eficacia. Esto explica los esfuerzos de modernización del aparato municipal desde comienzos de esta década, aunque con deficiencias aún visibles. Sin embargo, los resultados de la gestión no necesariamente han sido los mejores. Se observa, en efecto, que la inversión ha sido orientada con criterio selectivo hacia ciertos territorios y sectores poblacionales que hacen parte de las redes asistenciales o que habitan en zonas dominadas por grupos armados⁷. En consecuencia, la gestión pierde su carácter universal, lo que excluye a ciertas poblaciones de los beneficios de la inversión pública, en particular aquellas que habitan territorios a los que no llega esta última, o que forman parte de grupos y redes sociales poco afectas al régimen.

6 Este modo de gestión incluye también relaciones de tipo clientelista, subordinadas a las relaciones de tipo señorial.

7 Carranza juega un papel importante como benefactor de ciertos grupos sociales ligados a sus negocios y a sus redes sociales. Ese rol encaja perfectamente en la lógica asistencial del municipio y la complementa.

La administración municipal ha dado algunos pasos en la incorporación de innovaciones, sobre todo en aspectos relacionados con el uso de información y de instrumentos para la planeación, la actualización permanente de los funcionarios municipales y el uso de instrumentos para la gestión fiscal, así esos cambios hayan beneficiado sólo a ciertos grupos de población, especialmente la élite del poder en el municipio.

Donde no se advierte una innovación importante es en el terreno de la participación ciudadana; ésta brilla por su ausencia. Existen algunas instancias creadas en los ámbitos de salud y servicios públicos, pero generalmente no operan, o, cuando lo hacen, terminan controladas “desde arriba” por las autoridades municipales y convertidas en instrumentos funcionales a sus intereses. Es manifiesto el desinterés de la administración para promover la participación ciudadana. Por eso, la relación que las autoridades municipales han establecido con la población tiene un perfil paternalista, con una fuerte asimetría en el manejo de los recursos públicos. Estos se han convertido en patrimonio de una persona o grupo (Carranza y los grupos con los cuales establece alianzas y acuerdos), mientras que la población actúa como beneficiaria de unos bienes y servicios que recibe a manera de dádiva.

Modo de control político mafioso

El otro caso particular dentro de los municipios estudiados es Magangué, donde la familia de Enilce López tuvo durante el período de estudio una alta incidencia en la vida local. Enilce López, conocida en el país como “La Gata” y acusada de tener nexos con algunos capos del narcotráfico, como Gonzalo Rodríguez Gacha, y, con paramilitares, como Salvatore Mancuso, logró una reconocida influencia en la política local, con mayor intensidad y visibilidad en 2003, cuando su hijo Luis Alfonso López fue elegido alcalde de Magangué. Pero, también como militante del movimiento Apertura Liberal, el cual logró un número importante de votos en la elección de alcalde en 2003 y para la Cámara de Representantes en 2006, gracias a los cuales otro de sus hijos obtuvo una curul.

La influencia de la familia López en la sociedad y la política local ha configurado en el municipio un modo de gestión que puede denominarse de control político mafioso. Este se define como un modo de gestión en el que las decisiones políticas están estrechamente relacionadas con los intereses de un clan familiar que logra imponer su voluntad mediante el uso de medios intimidatorios, incluidas organizaciones de sicarios o ejércitos privados que mantienen una presión armada sobre la clase política y sobre el conjunto de la población. Gracias a ese poder armado el clan familiar logra controlar importantes negocios y acceder al poder político local para beneficiarse de él en términos económicos y de legitimidad política, a costa

de los intereses colectivos. El sentido de clan, de grupo familiar, así como el uso de la intimidación a la población para imponer sus decisiones y obtener sus objetivos son dimensiones centrales de este modo de gestión.

Durante la administración de Luis Alfonso López, el alcalde y su grupo familiar tomaban las decisiones haciendo uso de un poder autoritario, vertical y con un fuerte componente de violencia. El ejército privado de la familia López funcionaba permanentemente acallando a los opositores y amedrentando a la población y a ciertos políticos y comerciantes que no estaban de acuerdo con las prácticas utilizadas por la familia. Incluso, como lo señalan varios testimonios, las personas que no aceptaban “pagar peaje” por los contratos o desviar los recursos públicos a las cuentas de la familia, eran víctimas de su acción violenta.

El poder de la familia López relegó a un segundo plano al Concejo Municipal, lo que le impidió tener algún grado de incidencia en las decisiones municipales, especialmente en el período 2004-2007. Si acaso, algunos concejales mediante acuerdos políticos de corte clientelista, lograron pactos con el alcalde para canalizar inversiones o para obtener prebendas burocráticas. Las relaciones entre el ejecutivo y el Concejo municipal se caracterizaron por una completa asimetría y por una pérdida, por parte del concejo, de su función de control político.

Siendo el interés del clan familiar el que dominaba la escena política y el que se imponía como criterio para las decisiones de inversión, de asignación de cargos burocráticos y de contratos, la pertinencia de la gestión fue baja en tanto instrumentos como los planes de desarrollo no tuvieron ningún peso en la orientación de la gestión ni dieron cuenta de los principales problemas del municipio. La desviación de recursos públicos hacia las arcas familiares impidió que los grupos de población que más los necesitaban obtuvieran algún beneficio de las decisiones que se tomaron durante el período.

De otra parte, factores como la acumulación de memoria institucional, la circulación de información y la incorporación de innovaciones técnicas o políticas brillaron por su ausencia durante la administración López pues no interesaba tanto mejorar la capacidad institucional del municipio y los resultados de la gestión sino canalizar los recursos públicos hacia grupos y organizaciones cercanas al clan familiar.

En este escenario los contrapoderes sociales y políticos fueron muy pobres. El miedo y la amenaza inmovilizaron a varios sectores de la población y llevaron a que el poder “mafioso” imperara y aniquilara cualquier posibilidad de realizar una gestión para el colectivo. El manejo de los asuntos públicos buscaba simplemente beneficiar económicamente al clan familiar, para lo cual sus nexos con los grupos

paramilitares tenían razón de ser. Es un hecho a voces que algunas autoridades civiles y militares se plegaron a las disposiciones emanadas de la familia. La ciudadanía estaba amordazada y no tuvo posibilidad alguna de organizarse y participar activamente. La administración concebía la intervención ciudadana como un hecho que subvertiría el orden impuesto por ellos y, por tanto, buscaban acallar cualquier asomo de participación. Ello explica por qué no se observa ninguna acción de las autoridades municipales para crear espacios de participación y propiciar su uso por parte de diferentes grupos poblacionales.

2.2. Control político abierto

Modo de control político clientelista

Este tipo de control incluye el mayor número de casos del universo de estudio, prácticamente la mitad de ellos. Su característica principal es que la toma de decisiones, en cabeza del alcalde, de otros actores políticos y de grupos en el poder se rige por un criterio de intercambio de favores por lealtades y apoyos políticos electorales. Las autoridades públicas satisfacen parcialmente algunas demandas de la población a cambio de que estos últimos se conviertan en base política para su reproducción en las instancias de poder. La intermediación política juega, por lo tanto, un papel central en la orientación del gasto público, sobre todo –aunque no exclusivamente– con respecto a segmentos poblacionales cuyas carencias los colocan en posición de desventaja social y política. Como ocurre en toda relación clientelista, los beneficiarios de los recursos públicos establecen una relación de subordinación con respecto a los intermediarios. No interesa, por tanto, una gestión que propenda por elevar la calidad de vida de la población, sino para mantener la clientela política que garantice en el presente y en el futuro la hegemonía del grupo en el poder.

El modo de control político clientelista opera de manera diferente dependiendo de la capacidad de gestión de la administración municipal. A ese respecto, pueden distinguirse dos variantes. En la primera de ellas, caracterizada por municipios con capacidad de gestión media⁸, las decisiones en materia de programas y de asignación de inversión son tomadas por el alcalde y los actores políticos locales a través de acuerdos de mutuo interés. Sin embargo, el alcalde sigue manteniendo el monopolio de las decisiones, restándole al Concejo la posibilidad de incidir de manera determinante en la toma de decisiones. Los acuerdos que logran los líderes políticos con el ejecutivo consisten esencialmente en transacciones políticas de

⁸ Capacidad de gestión media significa que la administración municipal cuenta con algunos instrumentos que le permiten actuar con un cierto grado –aunque limitado– de eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus competencias. En contraste, los municipios con baja capacidad de gestión tienen evidentes limitaciones técnico-administrativas para atender con solvencia dichas competencias.

carácter particularista que obedecen a conveniencias mutuas, pero en las que el alcalde impone las reglas de juego y define su alcance y sus límites.

La Dorada es un buen ejemplo de este tipo de control clientelista, independientemente de quién sea el alcalde y a qué grupo o movimiento político pertenezca. Como ya se ha mencionado en otros capítulos, el control político en el municipio ha sido tradicionalmente ejercido por el Senador Víctor Renán Barco⁹, desde su aparición en el escenario político como concejal de la ciudad. Es tanto su poder que algunas personas entrevistadas indicaron que el senador coloca y quita alcaldes, concejales y servidores públicos. Pero, en la década del 90 ese poder empezó a ser disputado por el Movimiento del Pueblo, hoy integrado al Partido de la Unidad Nacional, el cual logró ganar la elección de alcaldes en tres oportunidades, entre ellas las dos últimas (2001-2003 y 2004-2007) que corresponden al período de análisis de este estudio. Sin embargo, el cambio de mando a manos del Movimiento del Pueblo no modificó en lo sustancial la lógica del proceso de gestión; sigue siendo la misma: manejo de redes de clientela con un fuerte control desde arriba en manos de la clase política.

La estructura de poder piramidal se expresa también en la relación con el Concejo municipal. Este juega un papel bastante secundario en la gestión y es el alcalde quien decide en materia de gasto y de diseño de políticas públicas; no hay control político del Concejo pues sus sesiones se circunscriben a aprobar sin mayor estudio las iniciativas de los alcaldes. Estos han tenido una alta capacidad para conformar mayorías en el concejo, lo que le elimina cualquier tipo de obstáculos para adelantar su gestión. Las minorías quedan relegadas y con una posición muy débil para realizar control político y exigir cuentas al alcalde. De acuerdo con algunos testimonios de funcionarios y líderes del municipio, el Concejo de La Dorada es una entidad que cumple un papel formal, incapaz de jugar un rol más dinámico y de control político. El alcalde mantiene un control férreo y gobierna con su círculo de apoyo, excluyendo a los sectores minoritarios de la toma de las decisiones. Y aunque los procesos de gestión han mejorado, especialmente en el campo administrativo y financiero¹⁰, ello no necesariamente se refleja en resultados sectoriales positivos, como se mostrará en otro capítulo de este informe.

El caso de San Carlos (Antioquia) es similar. Allí, el alcalde y el equipo de gobierno detentan el poder de decisión. No obstante, los pactos que el alcalde ha establecido con actores políticos, económicos y sociales para ganar las elecciones y mantenerse en el poder, lo llevan a aceptar que sus contrapartes le pasen “cuentas

⁹ El Senador Barco murió a comienzos de 2009, cuando se preparaba la edición de este libro. El editor tomó la decisión de no modificar las referencias en el texto sobre el papel de este dirigente político en La Dorada.

¹⁰ Sin embargo, permanecen algunas dificultades en el manejo de la información para la planeación, la gestión fiscal y la entrega de información a la población.

de cobro” y deba orientar el gasto en su favor ya sea a través de proyectos específicos, contratos o inversiones en determinados territorios o dirigidos a grupos poblacionales concretos.

Algunas personas del municipio indicaron que es una práctica consuetudinaria de ciertos agentes económicos locales brindar apoyo financiero a los alcaldes en su período de campaña con el propósito de acceder a beneficios y privilegios una vez son elegidos. Los proyectos y las obras que emprende la administración municipal son otorgados a esos sectores como contraprestación a los servicios prestados en la campaña. De esa manera, los dineros invertidos son recuperados con creces a través de la contratación. A ese respecto, sin embargo, la información disponible señala que las licitaciones presentan irregularidades, que los montos de la contratación son excesivamente elevados, que se han definido proyectos y obras de infraestructura que nunca se han realizado, como por ejemplo, la pavimentación de la vía veredal de Campo Alegre.

Es tan grave este problema que la Contraloría General de Antioquia entre 2000 y 2007 adelantó quince procesos de responsabilidad fiscal en el municipio, especialmente por casos de contratación con sobrecostos y contratos que nunca fueron realizados a pesar del desembolso de los recursos por parte de la administración municipal. Un hecho contundente al respecto fue la detención, en mayo de 2008, del mandatario elegido para el período 2004-2007, acusado por falsedad ideológica en documento público, peculado por designación oficial diferente y concierto para delinquir agravado.

Algunas personas entrevistadas manifiestan, además, que, a pesar de que se han realizado algunos esfuerzos en materia administrativa, la gestión es bastante rutinaria y con altos niveles de estancamiento. Ello tiene que ver, entre otras cosas, con condiciones específicas de la administración municipal como la baja capacidad técnica, las relaciones de clientelismo y niveles de corrupción importantes.

En esta categoría encaja también el municipio de Bello, en Antioquia. La información copiada en la prensa y en algunas entrevistas realizadas en el municipio ratifican que en las últimas cuatro administraciones municipales “el proceso administrativo en la toma de decisiones en cuanto a la ejecución de recursos y al direccionamiento de las funciones administrativas ha sido permeado por el narcotráfico y el control de grupos armados, a través de la filtración de cargos públicos, la influencia en las decisiones legislativas locales, el fuerte maridaje legal-ilegal en las relaciones entre líderes sociales y políticos locales, con dirigentes regionales y sectores influyentes en la dinámica económica de la región” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 172) . Por esa razón, en los últimos nueve años los alcaldes

de Bello han estado investigados y se les siguen procesos por problemas relacionados con desviación de recursos y corrupción en la contratación.

En esta variante la inversión pública apunta a resolver algunas necesidades de la población mediante redes de clientela y en territorios específicos que se encuentran bajo la influencia de los grupos dominantes (legales o ilegales). No existe, por tanto, un criterio de universalidad que oriente la prestación de servicios por parte de la administración municipal. Se trata más bien de una inversión focalizada, no necesariamente centrada en aquellos sectores que más requieren de la intervención estatal. Para tal efecto, las autoridades locales incluyen algunas innovaciones administrativas (sistemas de información, procesos de planeación, reformas administrativas, generación de ingresos propios, etc.) con el objeto de incrementar los niveles de eficiencia y alcanzar algunas metas de incremento de coberturas en los servicios a su cargo.

El modo de gestión de control político clientelista no es afín a la promoción de la participación ciudadana. Las decisiones son tomadas en los círculos políticos excluyendo a la población de cualquier posibilidad de incidir en ellas. Ello no obsta para que las autoridades municipales hayan creado algunos espacios de participación, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma.

En La Dorada, por ejemplo, el alcalde César Alzate (2001-2003) abrió el diálogo con la comunidad durante su primer año de gobierno y fueron reglamentadas algunas instancias de participación. Sin embargo, estas acciones no sólo no tuvieron continuidad, sino que formaron parte de una estrategia para generar imagen y para controlar los espacios de participación mediante la designación en ellas de personas muy cercanas al alcalde, las cuales terminaron en su mayoría acogiéndose a los requerimientos del burgomaestre, antes que asegurar la representación y defensa de los intereses ciudadanos.

Una experiencia que vale la pena señalar a ese respecto es la vivida por el Consejo Territorial de Planeación (CTP) de ese municipio entre el 2004 y el 2005. El CTP presentó la renuncia

debido al incumplimiento por parte del alcalde de la promesa de realizar el empalme con la participación del CTP y a numerosos problemas y vacíos que identificaron en la formulación del Plan de Desarrollo. Además, estuvieron en desacuerdo con el nombramiento de funcionarios municipales como miembros del Consejo. De otra parte, el Plan de Desarrollo fue entregado al CTP por fuera de los tiempos estipulados por la norma, después de que había sido remitido al Concejo Municipal, desvirtuando cualquier posibilidad de hacer propuestas y recomendaciones. Estos problemas condujeron a la renuncia de todos los miembros del CTP, la que se quiso hacer pública, pero, como lo manifestó una de las personas entrevistadas, por temor a las AUC no se dio a conocer. El alcalde designó un nuevo

Consejo, funcional a sus intereses, el cual operando con serias restricciones (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008. p 174).

En Bello las administraciones tampoco se han caracterizado por impulsar la participación ciudadana. Es cierto que existen algunos espacios de participación, pero sin mayor repercusión en la vida del municipio. Se cumple la norma pero no se le otorgan alas a las instancias de participación para que realmente se conviertan en espacios de incidencia ciudadana. La participación se restringe únicamente a la consulta y a la información, sin que alcance un nivel más incidente en las decisiones locales.

En San Carlos las dos últimas administraciones han sido consecuentes con el cumplimiento de la norma en materia de participación ciudadana, pues se han creado algunas instancias, especialmente en los campos de la salud, la educación, la planeación y el control social. No obstante, son espacios cuyos miembros son “convidados de piedra” sin muchas posibilidades de incidir en la gestión.

Es el caso de la última experiencia de planeación que se desarrolló en el municipio. Aunque los funcionarios aseguraron que habían estado abiertos a la iniciativa ciudadana en varios frentes, las personas entrevistadas en el municipio mostraron un gran desconocimiento del plan y señalaron que no hubo participación activa en la formulación del mismo. Por el contrario, algunos sectores de la comunidad, involucrados en las redes clientelistas, avalaron las decisiones tomadas por la administración como contraprestación a la entrega de bienes y servicios.

La segunda variante del modo de control político clientelista incluye los municipios con baja capacidad de gestión. A diferencia de la primera, en esos municipios las decisiones son tomadas por el alcalde y un cerrado círculo de influencia, sin consultar con otros sectores políticos o de la población que podrían estar interesados en participar en ellas. Las decisiones no están respaldadas por capacidades técnicas de los funcionarios y/o de la administración municipal en su conjunto, sino por criterios políticos que buscan beneficiar a los aliados políticos y a sectores de la población involucrados en las redes de clientela.

Es lo que ha ocurrido en Necoclí. Allí, el alcalde y su círculo de confianza han manejado a su antojo las decisiones, a fin de beneficiar a pequeños grupos de apoyo que conforman sus redes clientelares. La contratación es una herramienta fundamental para el logro de ese propósito, vía sobre costos o el cobro de “peaje” que asciende a veces hasta la mitad del valor del contrato¹¹.

¹¹ El alcalde elegido para el período 2004 a 2007 tiene en este momento sobre sus espaldas investigaciones de la Contraloría. Su antecesor se encuentra en la cárcel por razones relacionadas con el ejercicio de su cargo.

En Suárez, la figura del alcalde Jorge Enrique Suárez Lozano (2004-2007) es bastante dominante en la gestión del municipio. Él maneja los hilos del poder y toma las decisiones más trascendentales en la mira de mantener sus redes clientelistas; otro tipo de criterios, de carácter técnico y social, en la definición de los programas de inversión brillan por su ausencia. El Concejo presenta un perfil débil, dejando a entidades departamentales y nacionales la función de control de desempeño del alcalde. Hubo un brote de oposición en el Concejo de por lo menos cuatro concejales, que no tuvo la fuerza suficiente para reconducir las decisiones municipales.

Un rasgo relevante en esta segunda variante de control político clientelista es el desgüeño administrativo casi generalizado, el bajo nivel de coordinación de las entidades públicas en la prestación de servicios y el alto riesgo de corrupción. Tales factores impiden que las acciones públicas resuelvan los problemas fundamentales y más sentidos del municipio. En parte, ello se explica por la inexistencia y el desinterés de las autoridades municipales por incorporar innovaciones técnico-administrativas y políticas.

Necoclí es representativo en este aspecto. El alcalde Benjamín Díaz (2004-2007) no logró resolver temas importantes que implicaban introducir innovaciones, por ejemplo, en la creación de entidades que atendieran el desarrollo rural, el medio ambiente y las relaciones con la comunidad. Según algunos funcionarios, existen varios problemas relacionados con el manejo y la sistematización de información. Por ejemplo, el tesorero argumenta que no cuenta con los programas de software adecuados y con licencias para proceder a emitir los informes financieros que requieren la gobernación y las entidades nacionales. Aunado a lo anterior, el nivel de profesionalización de los servidores públicos es muy bajo, lo cual repercute en un nivel de gestión pobre y débil. Los informes presentados por cada una de las dependencias son precarios y no existen protocolos y estándares unificados para su presentación.

La inversión social es muy escasa en el municipio; se han llevado a cabo algunos proyectos de infraestructura, como puentes, carreteras (doble calzada), un colegio y la ampliación de la cobertura en el servicio de energía, pero con recursos de la nación o de la cooperación internacional. Algunos entrevistados señalan que en Necoclí llevan siete años de “desgobierno” y ningún nivel de inversión. Un factor que explica en parte esos pobres resultados es la baja capacidad técnica de los concejales, quienes muestran niveles educativos bajos, casi ningún tipo de experiencia política y muy poco conocimiento de su papel y de sus funciones, lo cual incrementa su dependencia con respecto a las decisiones del alcalde en materia de gestión.

En Soledad, los altos niveles de corrupción y el caos en la administración en los últimos siete años han conducido al municipio a una situación de inviabilidad financiera y a que el gobierno nacional tenga que intervenir. Los indicadores de gestión son una prueba fehaciente del alto nivel de desgüeño administrativo. Prácticamente no existen procesos de planeación y mucho menos acciones de control interno que minimicen la fuerte discrecionalidad de los alcaldes y de su equipo de gobierno en la toma de decisiones. Aunque el municipio recibe los recursos, no hay procedimientos adecuados que permitan determinar su inversión de manera racional y con sentido de la equidad.

En los últimos siete años el municipio ha experimentado cambios urbanísticos, gracias a algunas inversiones realizadas. Pero los problemas más álgidos siguen creciendo, por ejemplo la destrucción de la malla vial, los problemas ambientales generados por la no recolección adecuada de los desechos sólidos y las deficiencias en la cobertura del alcantarillado; enormes fallas en la prestación de los servicios sociales básicos como educación y salud, el aumento del empleo informal como el mototaxismo y el bicitaxismo, y los permanentes y continuos escándalos por el manejo del municipio.

Otro caso que cabe en esta categoría es Ovejas. Allí, la gestión del alcalde Álvaro González (2004-2007) fue catalogada por las personas entrevistadas como deficiente y con poca apertura a la participación. En efecto, no existen avances en materia de agua y saneamiento ambiental, la inversión en educación y salud es escasa y con resultados a la baja; los procesos de planeación son débiles y no existen sistemas de información para la toma de decisiones; brillan por su ausencia los esfuerzos de capacitación de los empleados, y el funcionamiento de la Unidad de Mantenimiento Técnico Agropecuario (UMATA), ente encargado del manejo agropecuario y ambiental, deja mucho qué desear. Se observan además altos niveles de desarticulación y mucha improvisación en la gestión, que responden a deficiencias en los procesos de planeación, no resueltos hasta el presente.

La única característica que comparte esta segunda variante de modo de control político clientelista con la primera es el desinterés manifiesto de las autoridades locales por crear espacios de participación ciudadana y por estimular su ejercicio por parte de la ciudadanía. Ni siquiera se cumplen las formalidades legislativas que posibilitan al alcalde y al Concejo crear algunos espacios de participación. En Necoclí, por ejemplo, no se le otorga importancia a la participación pues su difusión iría en contravía de las prácticas clientelistas y de beneficio particular sobre las que el alcalde y su círculo estrecho de gobierno diseñan e implementan la gestión. Ha sido más bien el gobierno departamental el que ha mostrado mayor compromiso en el apoyo a los procesos de participación ciudadana en

el municipio, mediante la creación de la Red de Participación Ciudadana y las escuelas promotoras de desarrollo local.

En Soledad, las autoridades municipales muestran muy baja motivación para abrir y apoyar los espacios que permitan una intervención más directa de la ciudadanía en las decisiones municipales. A ello se suma la estrategia de los grupos armados (paramilitares) de controlar políticamente el municipio y de imponer un estilo autoritario de toma de decisiones.

En Ovejas existen algunas instancias de participación que poca incidencia tienen en las decisiones municipales. En Salento, por su parte, los esfuerzos que se realizaron en el proceso de reconstrucción después del terremoto de 1991 rindieron algunos frutos en lo referente a la participación ciudadana. No obstante, no se logró darle sostenibilidad a estos procesos y lo que se descubre en la administración de Laura Bedoya, es una reducida intención de involucrar a la ciudadanía a la gestión municipal. Muestra de ello es, por ejemplo, la poca apertura de la administración a las veedurías ciudadanas y, en general, a las acciones de control social.

Modo de control político participativo

Este es el segundo tipo de modo de control político abierto. En este caso, si bien las decisiones siguen en cabeza del alcalde y de su equipo de gobierno, existe una cierta apertura a la iniciativa ciudadana en algunos momentos del proceso de gestión. Tal apertura puede provenir de acciones gubernamentales que la posibilitan, mediante la creación de espacios institucionales o de un contacto de carácter más informal, o de la articulación de las instituciones municipales a procesos de origen ciudadano que facilitan y le aseguran viabilidad a los programas gubernamentales.

En el plano político dos características se revelan como rasgos centrales en este modo participativo: en primer lugar, la alta incidencia de actores políticos nacionales en la vida municipal, lo que implica una relación e, incluso, una articulación de lo local y lo nacional importante para el acceso a recursos que pueden complementar la inversión municipal. En segundo lugar, el papel más visible del Concejo, en comparación con los anteriores tipos de gestión, en el ejercicio de control político y en su capacidad de incidir en las decisiones del alcalde. Esto es particularmente evidente en aquellos concejales cuyos grupos políticos hacen parte de las alianzas que permitieron el triunfo del alcalde y garantizan su permanencia y unos mínimos niveles de gobernabilidad.

En El Tambo la concentración de las decisiones radica en cabeza del alcalde pero también se observa que el Concejo cumple un papel de control político e

interviene en la toma de decisiones. Sin embargo, la relación del alcalde y el Concejo está mediada, en parte, por el contexto de conflicto pues en los últimos diez años, varios concejales han sido amenazados y cuatro fueron asesinados. Algunos concejales entrevistados argumentaron que la incidencia del Concejo en materia de orden público es mínima por el temor y la zozobra que viven permanente. No obstante, realizan esfuerzos para ejercer control político y cooperar con el alcalde en proyectos, especialmente la minimización del conflicto armado. Pero, también han sido bastante propositivos con iniciativas relacionadas con equidad de género, organización social y con programas de minas antipersonal. Una característica para resaltar de este Concejo es la representación de diversos corregimientos y zonas urbanas en su seno.

En Dosquebradas, la gestión local es influida de manera importante por el senador Germán Aguirre. Varios entrevistados señalaron que el senador es quien decide el nombre del alcalde y cuenta con cuota política en varias dependencias de la administración. El Concejo municipal ejerce, en alguna medida, su papel de control político, aunque con algunas restricciones ligadas a los pactos acordados la dirigencia política y con el alcalde.

En esta modalidad de gestión, la acción gubernamental es selectiva en términos poblacionales y territoriales, como ocurre en otras formas de gestión de control político. En consecuencia, al no regirse por un criterio de universalidad, le cuesta resolver problemas álgidos del municipio, así la población esté de alguna manera involucrada en el proceso. Es lo que se observa en El Tambo. La presencia de actores armados ha reducido el radio de acción de la gestión pública a la cabecera municipal, dejando de lado la atención de los problemas de la población rural, lo que representa una limitación real de la acción gubernamental, si se tiene en cuenta que éste es el segundo municipio más extenso del país y que su área rural es bastante amplia.

En contraste, el modo participativo es flexible en la incorporación de innovaciones tanto en el campo técnico administrativo como en materia de participación ciudadana. En algunos casos, estas innovaciones no se reflejan necesariamente en un cambio positivo en los resultados de la gestión, como se acaba de mencionar a propósito de El Tambo. En otros, las innovaciones han generado un cierto impacto, como ha ocurrido en Tibú. Allí la administración municipal ha realizado algunos esfuerzos para mejorar la gestión, a través de cambios, por ejemplo, en materia de cultura tributaria, lo que ha producido algunos resultados positivos en la prestación de servicios sociales, especialmente en educación y salud.

Lo mismo ocurrió durante la administración de Uberney Marín Villada, alcalde de Dosquebradas. Este impulsó un proceso de modernización de la

gestión, a través de la privatización de los servicios de salud, el incremento del recaudo y algún esfuerzo en la sistematización de información. Esto permitió a la administración municipal mejorar la prestación del servicio de educación y de los servicios públicos como alcantarillado, agua y saneamiento básico.

El elemento distintivo de este modo de gestión es la apertura de las autoridades públicas a la participación, generalmente a través de espacios institucionales que permiten algún grado de relación de la ciudadanía con las autoridades públicas. También operan instancias informales como asambleas constitucionales, audiencias públicas, diálogos directos con la población, mesas de trabajo, etc., algunas de ellas procedentes de la iniciativa ciudadana.

Se pretende de esa manera acercarse a la población y buscar caminos alternativos para poner en marcha programas de desarrollo que beneficien a la colectividad. Sin embargo, los gobiernos pretenden que la participación no se convierta en un instrumento de contrapoder ciudadano que les reste capacidad de decisión a los actores políticos. Se busca más bien una forma de legitimar propuestas gubernamentales y de dar salida a la presión ciudadana que en estos municipios tiene generalmente antecedentes históricos. Por esa razón se observa una clara tendencia por parte de las autoridades municipales a utilizar la energía social para fines de legitimación política y, en algunos casos, de reducción de los costos de operación de los servicios.

El carácter participativo de este modo reside, por lo tanto, más en la canalización del potencial ciudadano que en la construcción de un diálogo horizontal que permita a la población convertirse en protagonista del desarrollo municipal. Como se verá luego, esta dinámica se ve amenazada en todos los casos por la presencia de actores armados para los cuales el ejercicio de la participación pone en riesgo sus pretensiones de dominio territorial y político.

En El Tambo, por ejemplo, la administración ha sido abierta a la participación. Según la información acopiada, desde el 2001 están operando cinco instancias, cuyo funcionamiento no es responsabilidad única de la administración municipal sino que también depende de la fortaleza organizativa de la ciudadanía. A través de estos espacios la administración municipal pretende involucrar a la población en ciertos escenarios de la gestión, para evitar que se produzca una dinámica ciudadana autónoma que lleve a la conformación de poderes alternos al alcalde y su círculo de allegados.

En Dosquebradas también ha existido una cierta apertura a la participación ciudadana, por ejemplo, en el campo de las veedurías ciudadanas. Estas han tenido una presencia notoria en el escenario municipal ejerciendo su tarea de control

ciudadano de la gestión pública y del desempeño de los actores políticos. Las veedurías ciudadanas realizaron un ejercicio de control a los concejales municipales, producto del cual lograron que la Procuraduría suspendiera a los concejales elegidos en el 2003 y les impidiera participar en política durante cinco años, por no cumplir a cabalidad con sus deberes constitucionales. Este logro no fue bien visto por el alcalde y su equipo de gobierno, pues lo interpretó como una amenaza a la institucionalidad local, a partir de lo cual fueron más las trabas impuestas que los estímulos recibidos por la población para involucrarse en los asuntos del municipio.

La tabla 3 presenta, a manera de síntesis, las principales características de cada una de las modalidades de gestión analizadas en las páginas anteriores.

3. ¿LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹² COMO CONTRAPODER?

Uno de los aspectos que define el modo de gestión pública se refiere a la apertura y operación de mecanismos de participación y, por ende, a la intervención de la ciudadanía en la gestión del municipio. Este es un aspecto nodal pues permite examinar una de las formas de relación entre los actores locales. Por tal motivo, se indagó sobre su funcionamiento en los 18 municipios, en términos de la existencia y operación de instancias de participación (oferta institucional), la apertura de las administraciones municipales a la participación ciudadana y la receptividad y apropiación por parte de la ciudadanía de dicha oferta¹³.

En Colombia la participación ciudadana tiene un componente importante de institucionalización a través de espacios y mecanismos que operan en diferentes ámbitos de la vida local. Su propósito ha sido democratizar las decisiones públicas, contribuir al control y la transparencia de la gestión, propiciar una relación más cercana entre la ciudadanía y el gobierno territorial, aumentar la gobernabilidad y mejorar las condiciones de vida de las comunidades, entre otros.

La participación es una forma de interacción entre el Estado y la sociedad civil en la cual se expresan diversos intereses, motivaciones y discursos de los actores en el escenario público, cuyo objetivo es obtener un beneficio concreto o incidir en las decisiones que contribuyan a mejorar las características del entorno.

¹² Por participación ciudadana se entiende el “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso ‘en el que distintas fuerzas sociales en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez y González, 2003. p. 59).

¹³ Este análisis amplía la referencia al tema realizada en la sección anterior.

Esos procesos producen resultados en función de la existencia de pesos y contrapesos sociales y políticos en un momento y lugar determinado.

Tabla 3.a Tipología de modos de gestión de control político

Variables/ tipos	Cerrados		
	Elitista	Señorial	Mafioso
Municipios	Cabrera, Ocaña, Salazar de las Palmas, Sotará	Puerto López	Magangué
Agente de las decisiones	Alcalde y su círculo de influencia inmediato (actores armados o sectores políticos).	Alcalde y grupo dominante, al servicio de intereses patronales.	Alcalde y su círculo de influencia, dominado por relaciones familiares.
Relaciones alcalde-concejo	Dominadas por el poder de decisión del alcalde. El Concejo es débil o es controlado por el alcalde. Baja capacidad de oposición y de control político.	Mayorías del Concejo apoyan las decisiones del alcalde mediante mecanismos de transacción política particularista. La minoría intenta ejercer control político.	Relaciones de clientela con los concejales y baja incidencia del Concejo en el periodo 2004-2007
Pertinencia de la acción municipal	Baja. Los problemas siguen siendo los mismos desde hace varios años. La gestión no resuelve los principales problemas del municipio.	Mayor inversión en ciertos territorios, que favorece a grupos poblacionales que hacen parte de las redes de clientela, y a grupos de presión, entre ellos los grupos armados.	Baja. Los planes de desarrollo no dan cuenta de los principales problemas del municipio. Desviación de recursos públicos hacia las arcas familiares.
Incorporación de innovaciones	Baja o nula. La inercia es una característica dominante de la gestión.	Creciente en aspectos administrativos y financieros. Fortalecimiento de algunas entidades del municipio. Baja en otros campos (participación ciudadana, relaciones políticas)	Nula. No existe memoria institucional. No se permite la circulación de información ni la organización de procesos que incorporen innovaciones técnicas o de relación con los actores sociales y políticos.
Apertura a la participación	Muy poca. No es interés prioritario de la administración	No existe interés en involucrar a la ciudadanía en la gestión. Se cumple lo determinado por la ley. En algunas ocasiones se instrumentaliza la participación a favor de intereses señoriales	Ningún interés de la administración por promoverla. Por el contrario, se multiplican acciones de intimidación y amenaza a la población que participa.

Tabla 3.b Tipología de modos de gestión de control político

Variables/ tipos	Abiertos		
	Clientelista		Participativo
	Capacidad de gestión media	Capacidad de gestión baja	
Municipios	La Dorada, San Carlos y Bello.	Salento, Soledad Ovejas, Necoclí, Suárez	Dosquebradas, Tibú, El Tambo
Agente de las decisiones	Alcalde y actores políticos orientan la gestión de acuerdo a sus intereses particulares, a través de transacciones políticas.	Alcalde y grupos en el poder toman decisiones sin consulta con otros sectores políticos o de la población a favor de intereses restringidos.	Alcalde y su equipo de gobierno toman las decisiones fundamentales, con alta incidencia de actores políticos nacionales.
Relaciones alcalde-concejo	Baja capacidad de incidencia del Concejo en las decisiones municipales. Acuerdos por la vía de la transacción política particularista.	Baja capacidad de incidencia del Concejo en las decisiones municipales. Ausencia de acuerdos entre alcalde y Concejo.	El Concejo ejerce control político y tiene capacidad de incidencia en las decisiones del alcalde, especialmente por parte de los aliados políticos de éste último.
Pertinencia de la acción municipal	La inversión apunta a resolver algunas necesidades de la población a través de redes de clientela y en territorios específicos en los cuales tienen influencia los grupos dominantes.	Desgüe administrativo, bajo nivel de coordinación en la gestión y alto riesgo de corrupción, lo que impide que las acciones públicas resuelvan los problemas del municipio.	Selectiva en términos de poblaciones y áreas territoriales del municipio. La gestión no logra resolver los problemas más álgidos del municipio.
Incorporación de innovaciones	Inclusión de innovaciones administrativas (información en los procesos de planeación, capacitación, reformas administrativas y mejoramiento de los recaudos). Ausencia de innovación en otros campos (participación, proyectos de inversión y relaciones políticas)	Baja. No existe ni interés ni capacidad para incorporar innovaciones técnico-administrativas o políticas.	Incorporación de algunas innovaciones técnico-administrativas y en materia de participación ciudadana.
Apertura a la participación	No existe interés en involucrar a la ciudadanía en la gestión. Se cumple con algunas normas referidas a la participación pero estrictamente como formalidad	No existe interés de las autoridades locales por abrir espacios de comunicación y diálogo con la población.	Gobierno abierto a la participación siempre y cuando ésta nos convierta en un contrapoder social. Tendencia a instrumentalizar la participación.

Al respecto, Fung y Wright (2005) afirman que una de las características del modelo de gobernanza deliberativa está relacionada con la existencia de un contrapoder social fuerte con la capacidad de neutralizar –incluso debilitar– a los actores dominantes en la toma de decisiones. La tipología elaborada por ellos sobre regímenes de gobernanza es un instrumento importante para el análisis de la participación ciudadana. Está construida con base en dos variables: las instituciones de gobernanza y las características del contrapoder o contrapeso social. Según se muestra en la tabla 9.4, cuando domina un tipo de gestión vertical y existe un contrapoder débil (I) la sociedad no logra colocar obstáculos a la toma de decisiones de los grupos dominantes, por la debilidad de los grupos subalternos, lo cual facilita a los primeros apropiarse del poder de decisión. En un modelo de gestión vertical jerárquica con un contrapoder fuerte (II) se produce una confrontación de intereses en la que todos los grupos se movilizan en defensa de sus intereses particulares. Se produce una situación que Fung y Wright denominan “pluralismo agonístico”.

Tabla 4. Regímenes de gobernanza

Instituciones de gobernanza	Contrapoder débil	Contrapoder fuerte
Gestión jerárquica vertical	I. Apropiación de los subsistemas de gobierno	II. Pluralismo agonístico
Deliberación participativa	III. Cooptación y simulación de la participación	IV. Difusión del poder y gobernanza participativa

Fuente: Fung, A y Wright, E., (2005), “Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative” en Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri y Sintomer Ives, Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, París, La Découverte, p. 56

En aquellas experiencias en las que las instituciones de gobernanza se abren a la deliberación pública y el contrapoder de la ciudadanía es débil (III) se corre el riesgo de que las élites dominantes desplieguen acciones de cooptación para neutralizar la acción de la ciudadanía, restándole posibilidades a la participación. Por el contrario, cuando las instituciones de gobernanza están abiertas a la deliberación y existe un contrapoder social fuerte se configura una situación de “difusión del poder y gobernanza participativa”, en la cual los diversos intereses son tenidos en cuenta para la toma de decisiones y, de esta forma, se fortalece el sistema democrático. Este último tipo de relación es el que Fung y Wright denominan modelo de gobierno participativo con poder de decisión (GPPD), al que definen como el proceso mediante el cual se introducen reformas institucionales que potencian los espacios en los cuales los ciudadanos del común pueden intervenir e incidir, a través de la deliberación, en las políticas que los afectan.

En el GPPD participan ciudadanos comunes y corrientes y funcionarios que están en contacto permanente. Las experiencias de participación expresan relaciones de cooperación y fraternidad entre los actores involucrados en la consecución

de objetivos comunes en áreas concretas de interés público; el instrumento por excelencia para la definición de la acción es la deliberación que posibilita conocer las posiciones de los demás y las opciones racionales para la toma de decisiones.

En cuanto a los diseños institucionales, el modelo implica, en primer lugar, cambios en la arquitectura estatal en la medida en que se delegan poderes tanto administrativos como políticos a unidades locales de acción, y la transformación del papel de la sociedad local en el escenario de los asuntos públicos. En segundo lugar, le confiere a la participación una institucionalidad que le permite continuidad y le asegura legitimidad social y política para tener influencia en las decisiones públicas.

El análisis realizado en la sección anterior sobre el modo de gestión y sus variantes en los 18 municipios estudiados permite clasificarlos, desde el punto de vista de las instituciones de gobernanza, en la categoría denominada por Fung y Wright de gestión vertical jerárquica, en la medida en que el poder de decisión se concentra en el alcalde y en su círculo de confianza (actores legales e ilegales); existe además una estructura piramidal y de autoridad, una jerarquía rígida de los roles de los diversos actores, un alto control de los procesos técnicos y políticos por parte de esas mismas personas y un bajo interés en promover la participación ciudadana, entre otros rasgos. En tal sentido, los municipios estudiados, sin excepción, a pesar de sus diferentes matices, están lejos del modelo de gobierno participativo con poder de decisión, analizado por Fung y Wrieth.

En efecto, la participación ciudadana no constituye un ingrediente vital de la gestión local en ninguno de los 18 municipios examinados. Durante el período de estudio las administraciones municipales fueron, en general, poco abiertas a la intervención ciudadana y no mostraron convicción alguna acerca de las bondades de la participación para el mejoramiento de la gestión y de la calidad de vida¹⁴. Ello es particularmente evidente en los municipios caracterizados por modalidades de gestión elitistas (Cabrera, Ocaña, Salazar de las Palmas y Sotará), mafiosa (Magangué) y clientelista, en particular en los municipios con baja capacidad de gestión (Salento, Soledad, Ovejas, Suárez, Necoclí). En estos municipios no se registró en el período de estudio ninguna iniciativa gubernamental relevante para estimular el ejercicio de la participación ciudadana y abrirse a un diálogo con distintos sectores de la población.

Lo anterior no significa que no hayan sido creados y que no operen algunos espacios formales de participación ciudadana en los municipios. De hecho, en la

14 Un hecho que manifiesta el desinterés de las administraciones por promover la participación es lo que ocurrió en Salazar de Las Palmas, donde se efectuó una reforma administrativa en el año 2001, a través de la cual fue suprimida la Oficina de gestión social y participación del municipio.

mayoría de ellos fueron reglamentadas algunas instancias de participación, como se señaló en el apartado anterior. Sin embargo, el hecho de que hayan sido creados no significa necesariamente que estén operando ni que a través de ellos se busque democratizar la gestión local. En realidad, la creación de espacios por parte de las autoridades municipales obedece a tres razones principales: en primer lugar, al interés de cumplir las exigencias formales de la legislación nacional, como ya se analizó para los casos de La Dorada, San Carlos y Bello. En segundo lugar, al propósito de cooptar liderazgos sociales y controlar los espacios de participación para obtener de ellos apoyo y legitimidad para las iniciativas gubernamentales, o bien réditos políticos que pueden concretarse en los eventos electorales. El caso de Puerto López es relevante en este sentido, al igual que el de La Dorada. Finalmente, la apertura de espacios formales de participación puede obedecer al interés de las autoridades municipales, especialmente de los alcaldes, de propiciar un diálogo con la población sin que ello convierta a ésta última en un contrapeso social que la habilite para incidir de manera determinante en las decisiones públicas. En municipios como El Tambo, Dosquebradas y La Dorada los procesos de participación propiciados por la Alcaldía no han pasado de ser un medio para colocar la voluntad ciudadana al servicio de los intereses gubernamentales, generando una imagen de apertura democrática a los ojos de la población.

La información consignada en la tabla 5, comparada con la de la tabla 9.3 sobre modalidades de gestión, permite afirmar que no existe una relación directa entre las distintas modalidades de control político y las tendencias de apertura o no a la participación ciudadana por parte de las administraciones municipales. En efecto, en algunos municipios en los que predomina el modo de gestión elitista, como Ocaña y Salazar de las Palmas, existen muy pocos espacios de participación institucional; sin embargo, Sotará que comparte con los anteriores la misma modalidad de gestión, presenta una situación opuesta pues allí existen seis espacios de participación, sobre todo en el sector de salud, la mayoría de los cuales operan actualmente.

Algo parecido puede decirse de los municipios clasificados en la modalidad de gestión participativa. Podría suponerse, en efecto, que en estos municipios existe un mayor número de espacios y de experiencias de participación. Es lo que ocurre en El Tambo donde opera el consejo de seguridad social, el comité de participación en salud, la junta directiva del hospital, la asociación de usuarios de salud, las veedurías ciudadanas y un comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. En contraste, en Tibú, municipio caracterizado por una cierta apertura de la administración a la participación ciudadana, solamente existen algunas veedurías ciudadanas.

Tabla 5. Espacios de participación ciudadana en los 18 municipios

Municipio	Planeación	Educación	Salud	Otros Sectoriales	Poblaciones	Control Social
Cabrera	Comité de Estratificación		Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud			
Ocaña						
Salazar	Consejo Municipal de Política Social				Consejo Municipal de Juventud	
Sotará		Junta Municipal de Educación	- Consejo Municipal de Seguridad Social - Copaco - Asociaciones de Usuarios en Salud - Junta Directiva de Hospital			Veedurías Ciudadanas
Puerto López	Comité de Estratificación		- Consejo Municipal de Seguridad Social - Junta Directiva del Hospital - Copaco - Asociación de Usuarios de salud			- Veedurías Ciudadanas - Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos
Magangué	- Consejo Municipal de Planeación - Consejo Municipal de Desarrollo Rural - Consejo de Política Social					Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos
La Dorada	- Consejo Municipal de Planeación - Consejo de Política Social		- Copaco - Consejo Municipal de Seguridad Social			Veedurías Ciudadanas
San Carlos	Consejo Municipal de Planeación		- Junta Directiva del Hospital - Copaco - Asociación de Usuarios de Salud - Consejo Municipal de Seguridad Social			Veedurías Ciudadanas
Bello	- Consejo Municipal de Planeación - Comité Municipal de Estratificación		- Consejo Municipal de Seguridad Social - Copaco - Junta Directiva de Hospital	Consejo Asesor de Paz		Veedurías Ciudadanas

Municipio	Planeación	Educación	Salud	Otros Sectoriales	Poblaciones	Control Social
Salento	Comité Municipal de Estratificación		- Asociaciones de Usuarios de Salud - Copaco - Consejo Municipal de Seguridad Social			- Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos - Veedurías Ciudadanas
Soledad	- Consejo Municipal de Planeación - Comité de Estratificación					
Ovejas			Copaco			Veedurías Ciudadanas
Necoclí	- Consejo Municipal de Política Social - Consejo Municipal de Planeación		- Asociación de Usuarios de Salud - Comité de Ética Hospitalaria - Consejo Municipal de Seguridad Social - Copaco			
Suárez	Comité de Estratificación		Consejo Municipal de Seguridad Social			Veedurías Ciudadanas
Desquebradas		Personero estudiantil			Consejo de Juventud	Veedurías Ciudadanas
Tibú						Veedurías Ciudadanas
El Tambo			- Consejo Municipal de Seguridad Social en salud - Junta directiva del hospital - Copaco - Asociación de Usuarios de Salud			- Veedurías Ciudadanas - Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos
Zarzal						Veedurías Ciudadanas

Fuente: Informes regionales

Quiere decir lo anterior que las lógicas de control político y las de apertura a la participación ciudadana obedecen a criterios relativamente autónomos, lo que explica por qué no existe una relación directa y biunívoca entre la modalidad de gestión y la existencia y/u operación de instancias de participación ciudadana. Lo único que se puede aseverar es que, en general, el modo de control político en sus distintas formas tiende a reducir las oportunidades de participación y, cuando éstas se presentan, busca impedir que la población pueda tener una alta incidencia en las decisiones municipales. Así, lo que muestran los casos estudiados es una debilidad manifiesta de las administraciones municipales en la creación de infraestructuras participativas y en la promoción de la intervención ciudadana e, incluso, una intencionalidad no necesariamente manifiesta de frenar cualquier posibilidad de constitución de contrapesos sociales en la toma de decisiones.

Otro aspecto relevante se refiere a la alta concentración de los espacios de participación en el sector salud. Es probable que ello ocurra así por la alta tradición que ha tenido este sector en la promoción de la participación. En efecto, el consejo municipal de seguridad social existe en diez municipios; los COPACOS en nueve; los comités de usuarios en seis; la junta directiva de los hospitales en cinco, y el comité de ética en uno.

De otro lado, los espacios de control social (veedurías ciudadanas y comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios) son los que aparecen con mayor frecuencia en los municipios estudiados (12 de los 18). Estos espacios se han multiplicando, al igual que en todo el país, a pesar de que las condiciones para el ejercicio del control social se han ido restringiendo por la presencia de actores armados ilegales. Aunque no existe información con base en la cual pueda afirmarse que estos espacios de control social han sido promovidos por las autoridades locales, hay que reconocer que se trata de mecanismos muy potentes en tanto propician la movilización de la ciudadanía para ejercer su derecho a cuidar lo público y a denunciar las anomalías en diferentes ámbitos de la vida municipal. En Bello, por ejemplo, la ciudadanía se ha organizado en veedurías para vigilar las votaciones y hacer seguimiento a los megaproyectos, las obras de infraestructura y las de impacto agroindustrial. En Dosquebradas, ya se señaló cómo las veedurías ciudadanas adelantaron durante la administración 2004-2007 un proceso de denuncia de los concejales ante la Procuraduría acusándoles de incumplir sus funciones. Ese proceso tuvo como resultado la destitución de los concejales involucrados y su “muerte política” por cinco años.

Llama la atención el hecho de que sólo en una tercera parte de los municipios existe el Consejo Municipal de Planeación. La norma establece que ese espacio es de obligatoria creación y convocatoria por parte de los alcaldes, pues sus integrantes, en representación de diversos sectores de la sociedad local, deben elaborar un concepto sobre la propuesta de plan de desarrollo presentada por el alcalde y luego deben realizar el seguimiento y la evaluación del plan municipal, así como de los planes de ordenamiento territorial. La ausencia de Consejos en doce de los dieciocho municipios muestra no sólo el incumplimiento de una norma obligatoria por parte de los alcaldes, sino, además, el poco interés de estos últimos en un espacio de amplia representación de los distintos sectores organizados de la población, que además es permanente de acuerdo a una jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La creación de estos espacios no implica de manera automática que funcionen y que lo hagan permanentemente. Por el contrario, gran parte de estos espacios han sido creados con el exclusivo fin de cumplir requisitos de norma o para apoyar decisiones de las autoridades públicas en el diseño e implementación

de las políticas públicas. Esa circunstancia los ha convertido en la mayoría de los casos en espacios ineficaces que poco contribuyen al diseño y evaluación de las políticas públicas. Son más bien contados los casos en los cuales esos organismos han logrado introducir modificaciones en las propuestas gubernamentales o incidido en la marcha de los asuntos municipales.

La ineficacia de los espacios institucionales de participación como escenarios de incidencia ciudadana en las decisiones municipales ha comenzado a generar un fenómeno de movilización social por fuera de ellos. Llama la atención, en efecto, la emergencia de formas no institucionales de participación en algunos municipios, ligadas básicamente a acciones colectivas que buscan resolver necesidades básicas de la población. Por ejemplo, en Tibú, las comunidades organizaron un paro cívico municipal en 2007 para demandar la solución a problemas de agua potable, salud y educación, y para visibilizar los problemas de violación de derechos humanos y la exigencia de su restitución. Producto de estas acciones se creó el Comité Prodefensa de Tibú, con el apoyo de la Arquidiócesis. El paro permitió al comité ganar capacidad de propuesta y de incidencia en la formulación de políticas sociales en el municipio. Otro ejemplo es el esfuerzo, todavía incipiente pero significativo, de la población de Magangué en la creación del comité de impulso de la asamblea constituyente.

4. ¿QUÉ PASA CON LA ORGANIZACIÓN SOCIAL?

Las debilidades de la participación no tienen como único factor explicativo la falta de interés de las autoridades municipales en propiciarla y la ausencia de estrategias para su promoción. Son también el producto de factores ligados a la conducta de la población. En efecto, del lado de la ciudadanía también se evidencian condiciones que limitan su intervención en el escenario público. Una de ellas, la fragilidad del tejido social, reduce severamente las posibilidades de multiplicación de las prácticas participativas.

La sociedad colombiana no se ha caracterizado por tener un nivel de organización alto. Los estudios de Sudarsky (2007) sobre capital social muestran que el grado de organización es débil, disperso y con escasa capacidad de incidir en lo público. Muestra además Sudarsky que la pertenencia a organizaciones ha ido disminuyendo en el país, a excepción de las organizaciones religiosas que ganan cada vez más afiliados. Las organizaciones seculares tienden a estancarse en número y en membresía e, incluso, a perder afiliados.

Una tendencia parecida se observa en los municipios analizados, aunque la situación no es la misma en todos ellos desde el punto de vista de su historia

organizativa y de la presencia de algunos grupos sociales en el escenario público. En efecto, se observan tres diferentes categorías de municipios en lo que respecta al número y tipo de organizaciones sociales constituidas (ver tabla 6). Una primera categoría, de la que hacen parte municipios como Cabrera, San Carlos, Tibú, El Tambo, Suárez, Sotará y Ocaña, se caracteriza por poseer una tradición histórica de organización y movilización ciudadana y un número significativo de organizaciones en comparación con su población¹⁵. Aunque esas organizaciones y las movilizaciones que lograron impulsar en el pasado no necesariamente se propusieron incidir en la definición de políticas públicas municipales, sí fueron importantes para construir un tejido social y una cultura de acción solidaria que se traduce en la época actual en un número significativo de organizaciones de muy diversa índole. La tabla muestra que, además del número, un rasgo importante compartido por estos municipios es la diversidad de tipos de organización que existen actualmente.

Tabla 6. Organizaciones sociales en los 18 municipios

Municipio	JAC	Organizaciones funcionales	Organizaciones poblacionales	Organizaciones étnicas	Sindicatos	Gremios artesanales	Gremios empresariales	Cooperativas	Otras
Cabrera	18		25		2				
San Carlos	S.I.	S.I.	S.I.						
Tibú	S.I.	2	4	1					
El Tambo	S.I.		3			7		2	
Suárez	15		5					1	
Sotará	S.I.	4	1	1		12			2
Ocaña	170	70					20	29	41
Ovejas	60	1	1					3	
Necoclí	114	1	7	1		11		7	1
Salento	7	1	6			1			2
Salazar	2	9	6		1		1		
Puerto López	49		1				2		2
Dosquebradas	167	57	3						
La Dorada	42	22	13						
Zarzal	32		6			1			
Magangué	106	1	3			1			
Bello	114	22	145				2	3	30
Soledad	136								

Fuente: Cuadro elaborado a partir de informes regionales.

¹⁵ La información utilizada se refiere al año 2007.

Los municipios incluidos en esta categoría tienen una cierta tradición organizativa y una reconocida capacidad de influir en la gestión municipal. Las organizaciones sociales han sufrido los rigores del conflicto armado (amenazas, amedrentamiento y muerte de muchos líderes sociales), causados tanto por la guerrilla como por las autodefensas. No obstante, mantienen su presencia en el escenario público. En Tibú existen organizaciones de diversa índole (funcionales, poblacionales, étnicas y territoriales), que son fuente de demandas específicas y logran tener presencia en las decisiones públicas. Por ejemplo, la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), que cubre varios municipios de la región, incluyendo a Tibú, trabaja con empeño por lograr el retorno de la población desplazada, especialmente campesinos. Ellos han tenido la capacidad de visibilizar el problema de derechos humanos que existe en la región y exigir garantías para su pleno ejercicio. Así, en agosto de 2007, “la ASCAMCAT logró el respaldo de organizaciones nacionales e internacionales para realizar una Misión de Verificación a la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el Catatumbo. Esta Misión de Verificación fue solicitada al Ministerio del Interior y se realizó en los corregimientos de Honduras, La Trinidad y Sanjuanito” (Corporación Compromiso, 2008. p. 72).

En El Tambo también existe una tradición organizativa fuerte con presencia e incidencia en la vida municipal. A pesar de que las demandas de la población no han sido del todo resueltas, las organizaciones sociales se han convertido en un polo fuerte de opinión e iniciativas, que opera como contrapeso a las autoridades públicas, incluyendo las del orden regional y nacional. Incluso, algunas organizaciones y movimientos han tenido protagonismo más allá de sus propios territorios: por ejemplo, el movimiento cívico del Macizo Colombiano (Cauca), en el que participan organizaciones de El Tambo, ha trabajado en varios municipios con el propósito de ayudar a resolver graves problemas que sufre la población en esa zona del departamento del Cauca, entre ellas la pobreza creciente, la violación persistente de los derechos humanos, la lucha por la tierra y el medio ambiente, y la ausencia o mala prestación de los servicios públicos. El conflicto armado no ha logrado aniquilar totalmente la organización social en el municipio y prevalecen esfuerzos notorios de resistencia civil de la población en contra de los actores armados.

De igual forma, en Sotará sobresalen las organizaciones campesinas, aglutinadas alrededor de la ANUC, así como las organizaciones indígenas y sociales. Los campesinos

se han organizado en torno a intereses sectoriales y territoriales específicos, en pos de mejorar las condiciones básicas de vida de la población de las zonas rurales del municipio. Por otro lado, se encuentran las organizaciones productivas que se

han constituido en una respuesta a los distintos problemas económicos que se desprenden de la ausencia de alternativas laborales y de existencia. En tercer lugar, se encuentran las organizaciones sociales que han construido un proyecto étnico ligado a la recuperación de la memoria colectiva del pueblo Yanacoana. Mientras las primeras se inscriben en la defensa de intereses sectoriales, y en la mayoría de los casos congregan grupos reducidos de personas, bien sea por la necesidad de satisfacer algún tipo de necesidad o por construir proyectos que solventen su difícil situación socioeconómica, las otras congregan una historia organizativa y constituyen un esfuerzo por empoderar sectores sociales alrededor de un propósito comunitario (Universidad del Cauca, 2008. p. 110).

La tradición organizativa en Cabrera ha sido significativa, en particular entre los campesinos que en la primera mitad del siglo pasado lograron tener una influencia importante en materia agraria y de defensa de los intereses de los asociados. Ese nivel de organización se ha ido perdiendo, aunque siguen operando algunas organizaciones, entre ellas las Juntas de Acción Comunal. Estas tuvieron a su cargo la administración del municipio en el período de crisis gubernamental entre 2002 y 2004, producida por la presión armada de las FARC, cuando el alcalde y los concejales fueron declarados objetivos militares. Pero, a diferencia de los casos señalados anteriormente, en Cabrera las organizaciones han perdido su capacidad de incidencia en las decisiones públicas. Su trabajo se centra en temas muy específicos referidos al medio ambiente, la producción agrícola, la educación, la niñez y la defensa de los derechos de las mujeres, entre otros¹⁶.

Una segunda categoría agrupa a aquellos municipios en los que la fragilidad del tejido social es la constante. En ella caben un poco más de la mitad de los casos estudiados, entre los cuales sobresalen los de Soledad, Bello, Magangué y Zarzal. En esos municipios no sólo no existe una tradición organizativa sino que el afán de la ciudadanía por organizarse y tener algún tipo de incidencia en el escenario público es prácticamente inexistente. La población está fragmentada, es poco solidaria y poco dada a la cooperación para la solución de problemas compartidos, y no posee en general un sentido de lo público. Si bien existen organizaciones de diverso tipo, su labor está enfocada hacia la solución de problemas particulares, cuyo radio de acción se restringe a sectores sociales específicos, sin que se note preocupación alguna por tener algún grado de incidencia en la gestión pública. Lo que se observa, por el contrario, en esos municipios es más una apuesta por lo individual, por la solución de intereses particulares –sin duda legítimos– y por la

16 “Se trata de organizaciones pequeñas que no logran establecer vínculos entre sí para trabajar mancomunadamente. Además, no existe entre sus miembros una preocupación marcada por tener presencia activa en el escenario público y por insertarse en los asuntos relacionados con la gestión del municipio. En algunas ocasiones han sido objeto de consultas para el desarrollo de proyectos de la administración local, pero no se advierte una actuación propositiva en la mira de incidir en las decisiones públicas. Algunos líderes son conscientes de esa situación” (Foro Nacional por Colombia, UEP, 2008. p. 45).

superación de dificultades apremiantes, lo que les impide construir una mirada más global de sus problemas.

Bello encaja muy bien en esta categoría. A pesar de detentar una historia importante de organización social de la población, especialmente en torno a la conformación de las JAC y de organizaciones juveniles, hoy se observa en ese municipio una fragilidad notoria en ese aspecto. Las JAC se ocupan prioritariamente de gestionar soluciones en escalas microsociales y microterritoriales, circunscritas a la resolución de problemas vecinales y de conflictos familiares, pero no de proyectarse al escenario público. Lo mismo ocurre en Soledad, donde la debilidad del tejido social es manifiesta: no sólo existen muy pocas organizaciones prácticamente, sólo las JAC), sino que las pocas que hay están atadas a las redes clientelistas del municipio, manejadas por intermediarios políticos.

La tercera categoría de municipios tiene que ver con los procesos recientes de desmovilización de los grupos paramilitares, en el marco de la política de seguridad democrática y en aplicación de la Ley de justicia y paz. En ellos se está presentando un fenómeno bastante nuevo de recomposición del tejido social. En municipios como Bello y San Carlos, en Antioquia, y en Norte de Santander, especialmente en Tibú, se han asentado diversos grupos de desmovilizados que se han agrupado en cooperativas y organizaciones de reinsertados mediante las cuales buscan la re-socialización de los antiguos miembros de las autodefensas y la generación de ingresos a través de proyectos productivos que les permitan construir una nueva vida de cada al futuro. Esas organizaciones cuentan con el apoyo del gobierno nacional y de las administraciones municipales.

Varias de estas organizaciones han encauzado su actividad por senderos que recorren el umbral entre lo legal y lo ilegal, con propósitos de captación de rentas públicas y de control social y territorial de la vida municipal. Incluso, algunos integrantes de estas organizaciones siguen haciendo uso de estrategias de amedrentamiento dirigidas a la ciudadanía y a sus organizaciones¹⁷.

Bello es una buena muestra de la nueva fenomenología de los grupos de población reinsertada. Hasta la fecha, han sido creadas doce corporaciones que tienen como objetivo propender por el desarrollo social y económico de los desmovilizados y del municipio en su conjunto. Sin embargo, según entrevistas realizadas a varios miembros de la ciudadanía, estas cooperativas al parecer son manejadas por los paramilitares y se han convertido en fachadas que les permiten delinquir y capturar recursos provenientes de negocios legales e ilegales.

¹⁷ A este fenómeno de organización para la comisión de delitos y para imponer por la fuerza intereses particulares se le ha denominado capital social negativo, pues su efecto no es la generación de bienestar sino la implantación por la fuerza de poderes económicos y sociales.

En Necoclí, territorio estratégico para el narcotráfico y el lavado de activos, la desmovilización y la entrega de las armas por parte de algunos grupos paramilitares no les ha impedido seguir operando a través de nexos con el narcotráfico.

5. GESTIÓN AUTORITARIA SIN CONTRAPESOS SOCIALES

El análisis desarrollado en este capítulo muestra que la configuración de modos autoritarios de gestión municipal no es un fenómeno reciente sino que es una herencia de un pasado en el que los alcaldes, designados hasta 1988 por los gobernadores y, desde ese año, elegidos por votación popular, concentraron un gran poder de decisión y de iniciativa política, especialmente, después de la reforma municipal de 1986 y de la Constitución de 1991 que les otorgaron competencias y recursos significativos para atender el desarrollo de su territorio y las necesidades de la población. La presencia de actores armados ilegales encontró en ese estilo de gestión un terreno abonado para implantar su hegemonía y su proyecto político. En otras palabras, lo que hicieron los actores armados ilegales, en especial los grupos paramilitares y las mafias organizadas, fue aprovechar una estructura de ejercicio del poder y unos diseños institucionales ya existentes, introduciendo como nuevo elemento el uso de las armas y los instrumentos ya conocidos de amenaza, intimidación y terror en contra de la dirigencia política que no compartía su proyecto político, así como de la población.

La concentración de poder en el alcalde, la existencia de una estructura piramidal de decisiones, el alto control de los procesos por parte de un grupo reducido de personas y grupos ligados al alcalde municipal y el bajo interés en promover la participación ciudadana son rasgos presentes en la gestión de la mayor parte de los municipios estudiados. Aunque la forma de expresión de esta tendencia tiene diversos matices, según se advirtió en la primera parte del capítulo, la constante es un intento por concentrar el poder de decisión de manera que la gestión municipal siga exclusivamente las orientaciones de una élite política restringida, lo que cierra casi de manera total los canales de diálogo con otros sectores políticos y con la ciudadanía.

Como complemento de este diseño institucional de carácter jerárquico sobresale como una de las características del modo de gestión el bajo nivel de la participación ciudadana en las decisiones públicas. Dos factores parecen ser determinantes de esa tendencia: en primer lugar, la inexistencia de estructuras de oportunidad política que creen condiciones favorables para el ejercicio de la participación. Salvo algunas excepciones, en la mayoría de los municipios estudiados el interés por promover espacios formales e informales de participación ciudadana brilla por su ausencia. En aquellos municipios en los cuales los alcaldes abrieron

algún punto de comunicación con la ciudadanía, los límites del ejercicio participativo fueron evidentes, pues siempre hubo un intento por frenar el alcance de la acción ciudadana o por convertir a la participación en un instrumento de legitimación de decisiones gubernamentales y de apoyo a las autoridades municipales.

El segundo factor es la débil estructura organizativa y de asociatividad que caracteriza a las poblaciones en los municipios estudiados. Lo que se desprende como tendencia en el análisis del universo de estudio es una gran debilidad del tejido social y, en consecuencia, la inexistencia de fuerzas sociales capaces de hacer un contrapeso a las autoridades municipales. Ello se expresa en la inexistencia de redes sociales de cooperación que tengan presencia en el escenario público, en el escaso uso de los pocos espacios de participación existentes, en el carácter excepcional de las movilizaciones sociales y, en cierta forma, en el desinterés de amplios sectores de la población por los asuntos públicos. Existen organizaciones de muy diversa naturaleza que trabajan por objetivos a favor de ciertas poblaciones. Sin embargo, esas organizaciones no logran tener la capacidad técnica y política para dialogar de igual a igual con las autoridades públicas y para contrarrestar los impactos de la presencia de los actores armados ilegales.

Un factor adicional no analizado en este capítulo que puede explicar en parte el bajo grado de proyección de la ciudadanía en la escena pública es la acción de los actores armados en contra de los líderes y de las organizaciones que no comparten sus objetivos hegemónicos en el territorio y en la vida política local. En el capítulo siguiente sobre la incidencia de los actores armados en la gestión municipal se examinará en detalle el efecto que ha tenido su presencia sobre la organización social y la participación ciudadana.

Se advierte entonces una notoria debilidad del tejido social y una alta subordinación de la población a los intereses dominantes en esos territorios. La defensa de la vida lleva a que los líderes se refugien en el ámbito privado, reduciendo enormemente sus posibilidades de desplegar algunas habilidades y experticias en el ámbito público y de constituirse en una fuerza que y contienda la actuación de los grupos dominantes.

Llama, por último, la atención el resultado del proceso de desmovilización de grupos paramilitares, impulsado por el gobierno nacional con el apoyo de las administraciones locales en algunos municipios estudiados, en el sentido de estar configurándose un tejido social de nuevo tipo, conformado por organizaciones y cooperativas de desmovilizados que están imponiendo una nueva lógica de incidencia en lo público. Esa lógica consiste en influir en la toma de decisiones a partir de acciones coercitivas hacia la población, los actores políticos y/o hacia las autoridades locales y nacionales; igualmente, a través de acciones orientadas

a mantener y apropiarse de las redes de clientela. Esta situación es preocupante en la medida en que los principios y valores de la democracia se difuminan, imponiéndose formas de gobierno, modos de gestión, de organización y participación ciudadana, ligados estrechamente a la obtención de beneficios particulares y arraigados en prácticas ilegales.

La conjunción entre gestión autoritaria y ausencia de contrapesos sociales, característica del universo de estudio, configura una situación que Fung y Wright denominan “apropiación de los subsistemas de gobierno”. Con ello quieren señalar que son los gobiernos los que copan los escenarios de decisión, sin que la ciudadanía tenga ningún poder de incidencia, ni siquiera de resistencia a las decisiones gubernamentales. En ese caso, la participación tiende a ser manipulada y convertida en un instrumento al servicio de las élites políticas. Es esa la tendencia generalizada en la mayoría de los municipios estudiados, tal y como se mostró en las páginas anteriores.

La excepción está del lado de los municipios que cuentan con un historial de luchas sociales y con una cierta capacidad de las organizaciones existentes de dialogar con el gobierno o de enfrentarse a él a través de movilizaciones reivindicativas y de protesta (pluralismo agonístico, en palabras de Fung y Wright). Sin embargo, en la medida en que las autoridades públicas controlan los canales de participación, el resultado tiende a ser pobre en términos de la democratización de las decisiones públicas. No obstante, hay que reconocer en esas dinámicas sociales de organización y movilización un potencial importante por lo menos para evitar la implantación de órdenes autoritarios. Ese potencial se encuentra sin embargo ante un riesgo: el del poder de los actores armados para reducir al mínimo el tejido social no funcional a sus intereses. En el capítulo siguiente ese será uno de los temas de reflexión.

CAPÍTULO 10

ACTORES ARMADOS Y GESTIÓN MUNICIPAL

En los capítulos anteriores han sido examinadas dos formas estratégicas de relación de los actores armados ilegales con los municipios. La primera alude al control territorial ejercido por ellos en las diferentes localidades y regiones que componen el universo de estudio (capítulo 5). Dicho análisis destacó como rasgo central la heterogeneidad de los actores (tanto interna como externa) y de sus modalidades de actuación en el territorio. Esa heterogeneidad está ligada a la configuración de relaciones económicas y sociales en cada región y a la manera como se han ido tejiendo históricamente en ellas las formas de dominación por parte de los grupos que detentan el poder económico y político.

Las conductas de los actores ilegales responden, en consecuencia, a coordenadas de tiempo y espacio y a la estructura de oportunidades que ofrece el entorno, en función de los objetivos que cada uno de ellos ha ido definiendo como parte de su apuesta económica, socio-política y militar. Tales oportunidades aluden al conjunto de condiciones económicas del territorio (como corredores estratégicos para el transporte de bienes y de personas, cruce de caminos, puntos nodales de intercambio, zonas de frontera, o por su potencial productivo, la existencia de recursos naturales o el diseño de megaproyectos de inversión público-privada, etc.), sociales (grupos de población que aceptan la presencia de actores armados como garantía de protección o como referentes para la organización económica, social y política del municipio, allí donde el Estado no ha tenido presencia como agente del bien común), políticas (organizaciones, movimientos y dirigentes políticos dispuestos a acoger a los grupos ilegales y/o a pactar con ellos el manejo de los asuntos públicos) y culturales (representaciones sobre el conflicto y sus causas, y percepción positiva por parte de diferentes segmentos de la sociedad acerca de la presencia de estos grupos en el territorio) que facilitan la

inserción y el asentamiento de los grupos armados ilegales y su interacción con los actores locales.

Una segunda característica del control territorial, examinada en el capítulo 5, es el tipo de relaciones entre los actores ilegales en el territorio. En algunos casos, puede hablarse de un proceso de “sucesión”¹ de actores en varios de los municipios: mirados estos últimos en una perspectiva de largo plazo, que supera el período de análisis del estudio (2000-2007), se observan desplazamientos que obedecen a la capacidad de cada actor ilegal de implantar su dominio absoluto y, en consecuencia, de eliminar a otros actores ilegales del lugar, considerados como enemigos. Es el caso de los grupos paramilitares, o de Víctor Carranza y su ejército de “carranceros”, quienes expulsaron mediante el uso de la fuerza a la guerrilla de sus territorios de influencia en varias zonas estudiadas, o de los propios grupos guerrilleros que, después del proceso de desmovilización de las autodefensas, han intentado regresar a los lugares de donde fueron desplazados por los paramilitares. En otros casos, sin embargo, los “enemigos” mantienen una disputa por el territorio no acabada (caso de carteles de narcotraficantes que intentan monopolizar zonas de producción y corredores de distribución de la droga) o, incluso, llegan a pactos de distribución de las áreas de influencia y a formas de “convivencia” que en teoría serían poco probables, debido a las distancias ideológicas entre unos y otros, pero que ocurren en realidad porque el entorno ofrece oportunidades que trascienden las disputas ideológicas, o porque el equilibrio de fuerzas impide que alguno de los actores se vuelva dominante. Esas relaciones han implicado continuidades y discontinuidades de los actores ilegales en el territorio, que tienen impacto sobre la vida social, económica y política local en la medida en que se registran cambios en la estructura de actores locales y en los esquemas de dominio económico y social. De alguna manera, la población civil “sufre” tales cambios y debe acomodarse a ellos para garantizar su supervivencia².

Finalmente, se destacó el viraje reciente hacia el predominio de intereses económicos en la conducta de la mayoría de los actores ilegales, especialmente paramilitares, narcotraficantes y mafias organizadas, sin que la guerrilla sea la excepción en todos los casos. En otras palabras, la relación con el territorio tiende a estar marcada de manera preponderante por la búsqueda de lucro y de acumulación de capital (representado en la compra de tierras, en el monopolio de negocios, en el chantaje y la extorsión, o en la inversión en mega-proyectos de infraestructura o agro-industriales). Incluso, las nuevas bandas emergen-

¹ Nos referimos aquí al clásico concepto de sucesión acuñado por la Escuela de Chicago, para aludir al cambio en la composición social del territorio, motivado por la implantación de actores que logran ejercer dominio sobre él y que suceden a otros actores, antes dominantes en el territorio.

² Más adelante, en este capítulo, se hará referencia al significado de “acomodarse” a los cambios en la hegemonía de actores ilegales.

tes, surgidas después de la desmovilización de los paramilitares (entre ellas las llamadas “Águilas Negras”) podrían ser caracterizadas como ejércitos de depredadores en busca de la acumulación de recursos (dinero y propiedades) a través del uso de las armas, caso en el cual los presupuestos ideológicos (por ejemplo, anti-insurgentes o de toma del poder político nacional) son cada vez más etéreos y difíciles de identificar³.

La segunda forma de relación estratégica de los actores armados ilegales con el territorio y su población es el control político-electoral (capítulos 6, 7 y 8). Mediante él, los grupos ilegales han intentado manejar al tenor de sus intereses los procesos políticos y electorales en los municipios, bien sea afectando su desarrollo, bien estableciendo un control sobre los actores políticos locales. Se señaló en efecto, que una primera modalidad de relación entre los actores armados ilegales y las autoridades locales ha sido la intimidación y el uso de las armas para sabotear elecciones o para impedir el ejercicio del gobierno, tanto en cabeza de alcaldes, como de concejales y otros dirigentes políticos. La amenaza y el asesinato de dirigentes políticos y sociales, y las acciones contra los eventos electorales han sido los instrumentos más comúnmente utilizados, tanto por paramilitares como por grupos guerrilleros, y han afectado por igual a candidatos y a electores. Además, la violencia ha sido dirigida contra gobernantes de muy diversa adscripción partidista, lo que indica que no beneficia ni afecta a ninguna agrupación política en particular.

Una segunda modalidad empleada por los grupos ilegales ha sido convertir las elecciones, los candidatos, los gobernantes y los ciudadanos en foco de su influencia directa. Para tal efecto, los grupos ilegales han establecido pactos con la dirigencia política local para el manejo y el aprovechamiento conjunto del aparato municipal y la creación paulatina de bases sociales de legitimidad, o bien han desplazado a esa dirigencia y la han sustituido mediante la imposición –en ocasiones haciendo uso de la fuerza y la intimidación– de una nueva dirigencia capaz de ejercer control sobre el electorado y de asegurar una influencia potencial o real de los actores ilegales sobre el aparato municipal y, en general, sobre la vida política local.

En el balance de actores ilegales, el control político-electoral ha estado durante el período de análisis más en cabeza de los grupos paramilitares que de

³ La alianza de los paramilitares y la guerrilla con las mafias del narcotráfico constituye un factor decisivo en este viraje, aunque no el único. Recuérdese el debate interno en las Autodefensas Unidas de Colombia, promovido por Carlos Castaño, quien estaba en desacuerdo con el vínculo entre autodefensas y narcotraficantes. De igual forma, el nexo de las FARC con el procesamiento y el tráfico de droga generó cambios internos significativos desde el punto de vista ideológico, así como de la imagen que el gobierno y otros sectores de la sociedad colombiana e internacional comenzaron a utilizar para estigmatizar a los grupos guerrilleros y desvirtuar su lucha política, denominándolos “narco-guerrilla de las FARC”.

cualquier otro grupo armado⁴. Para tal efecto, han empleado estrategias de muy diversa índole, como el aval político a candidatos, la financiación de campañas, la trashumancia electoral, el constreñimiento a los electores para que depositen su voto por determinada persona o agrupación política, la amenaza y el terror en algunos casos, especialmente contra los opositores políticos, la compra de votos y el soborno a las autoridades electorales y de la fuerza pública para asegurar el triunfo de candidatos amigos.

Este predominio del paramilitarismo en el control de los procesos electorales en años recientes coincide con el cambio en el mapa político de los municipios estudiados. Dicho cambio ha significado la pérdida de hegemonía electoral de los partidos tradicionales, especialmente del partido liberal, en las elecciones municipales y, en contrapartida, la creciente influencia de las organizaciones políticas que integran la coalición que apoya al gobierno del presidente Uribe. Los paramilitares se han aliado, en algunos casos, con representantes de los partidos tradicionales, en la mira de aprovechar los votos del partido ganador. Sin embargo, también han establecido relaciones con otros partidos. Más aún, existen una serie de agrupaciones políticas de reciente creación que parecen haber surgido con el propósito expreso de servir de instrumentos a los intereses de grupos paramilitares⁵. En todos los casos, lo que se observa es una coincidencia de intereses entre actores legales e ilegales, incluido el interés económico, que contribuye a propiciar las alianzas y a afianzarlas con el paso del tiempo.

Las elecciones de octubre de 2007 ratificaron estas tendencias, tal y como se señaló en el capítulo 8, con una diferencia: los grupos armados ilegales, especialmente los paramilitares, intentaron reducir su visibilidad y, con ello, su exposición a la sanción social e, incluso, penal. Para ello, diseñaron estrategias menos evidentes de captura instrumental de los partidos y de la dirigencia política municipal y aprovecharon el apoyo electoral ya cultivado en los últimos cuatro años. Es posible que la desmovilización de varios grupos paramilitares y, en especial, de sus dirigentes, haya sido un factor de tranquilidad para los votantes, pues se insertaron en la lógica política. De todos modos, los fenómenos de amenaza a los opositores, de aval a candidatos y de constreñimiento a electores y a candidatos siguieron siendo utilizados como formas de asegurar el triunfo electoral y de mantener el dominio sobre las variables de orden político. En tal sentido, los

⁴ La guerrilla utilizó estrategias y tácticas parecidas en períodos anteriores, cuando lograron tener una importante influencia en algunas zonas del país. Sin embargo, en el período de análisis de este estudio, la guerrilla ha visto severamente reducido su nivel de incidencia en la vida política de los municipios, sin que éste haya desaparecido del todo en algunas regiones.

⁵ Ver al respecto el análisis minucioso de la relación entre paramilitares y dirigencia política en el libro sobre la parapoltica, de la Corporación Nuevo Arco Iris sobre el tema.

límites impuestos años atrás a la participación política mantuvieron su vigencia, especialmente en el caso de los grupos paramilitares y de narcotraficantes.

Esta doble estrategia de relación de los actores armados ilegales con el territorio y su población generalmente se combinan en los municipios estudiados, salvo en dos de ellos, donde la presencia territorial no se tradujo necesariamente en una acción efectiva de los grupos ilegales en la política y en las elecciones locales. No obstante, esa combinación aparece como un mecanismo que permite el mutuo reforzamiento de ambas estrategias. La presencia en el territorio de los actores armados puede ganar permanencia y seguridad si las autoridades locales se convierten en aliadas o en fichas manejadas por ellos; a su turno, el control del territorio, no sólo en sentido económico, sino social y cultural, puede afirmar la influencia de dichos actores en los eventos político-electorales.

No son estas las únicas formas de incidencia de los grupos armados en la vida local. Existe una tercera que consiste en el control de la gestión pública municipal, entendida como sistema de decisiones –y de relaciones entre actores involucrados en tales decisiones– para la producción de bienes y servicios públicos que satisfacen las necesidades y demandas de la población en el territorio y garantizan el ejercicio de sus derechos. En las páginas que siguen se intentará mostrar el alcance de la influencia de los grupos armados ilegales en la gestión municipal. Interesa a ese efecto dilucidar qué tanto los grupos ilegales han introducido nuevas formas de gestión en los municipios, si han transformado los modos de hacer política o si, más bien, se han articulado a las formas pre-establecidas de manejo de los asuntos públicos. De igual manera, se analiza el efecto de su actuación en la calidad de vida de la población, entendida como posibilidad del pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales.

1. LA INCIDENCIA DE LOS ACTORES ARMADOS ILEGALES EN LA GESTIÓN

El análisis realizado en el capítulo anterior mostró en algunos casos una brecha entre proceso y resultados de la gestión (indicadores aceptables de eficiencia en la gestión y manejo de recursos, incorporación de innovaciones, volúmenes de inversión realizada, etc. versus indicadores de impacto en educación, salud, agua potable y saneamiento básico regulares o deficientes) mientras que, en otros, los indicadores son mediocres o deficientes tanto en materia de proceso como de resultado. ¿Qué tanto esas tendencias han sido producto de la acción de los actores armados ilegales?

Resulta imposible dar una respuesta tajante a esa pregunta. Las dinámicas territoriales conjugan una gran cantidad de factores de diversa índole (estructu-

rales y coyunturales, geográficos, económicos, socio-culturales y políticos; internacionales, nacionales, regionales y locales; de corto, mediano y largo plazo; estructuras de actores, etc.), por lo que sería arriesgado atribuir los resultados de la gestión a un solo factor, por ejemplo, la presencia y la conducta de los actores armados. En cada caso sería preciso identificar las particularidades de espacio, tiempo y cultura del territorio y examinar la forma como cada uno de ellos interactúa con los demás para producir un resultado particular.

No obstante, lo que sí se puede afirmar para el conjunto de municipios analizados es que la presencia de actores armados ha contribuido, junto con otros factores, a producir ese perfil de la gestión. Dos indicios⁶ parecen relevantes a ese respecto. En primer lugar, el interés mostrado por los actores ilegales –independientemente de su condición e identidad– en la política y en las elecciones locales. Las elecciones son la puerta de entrada para cualquier actor que pretenda ejercer influencia en las decisiones públicas municipales. La relación con la dirigencia política local, sea para expulsarla de la zona a la fuerza, para desplazarla y reemplazarla por otras personas y grupos políticos, o para establecer con ella pactos de gobernabilidad, no es inocente, en el sentido de buscar tan sólo un lugar en la vida local. Es un medio para alcanzar fines específicos, relacionados con la toma de decisiones sobre los asuntos públicos municipales.

Un segundo indicio es la brecha, ya señalada, en varios municipios entre indicadores de proceso e indicadores de resultado de la gestión. Que el mejoramiento en el manejo de los asuntos públicos en algunas localidades por parte de las autoridades locales, en términos de eficiencia en el uso de los recursos, incremento de la capacidad de gestión, incorporación de innovaciones en el manejo de los asuntos públicos, producción y manejo de información para la toma de decisiones, gestión fiscal y, sobre todo, de aumento en la inversión sectorial, total y por habitante, no se traduzca necesariamente en mejores condiciones de vida de la población en el territorio plantea una serie de interrogantes sobre el destino final de los recursos públicos y la posible captura de rentas, por vías muy diversas, por parte de los grupos dominantes –incluidos los actores ilegales– en los municipios analizados. No es éste un fenómeno generalizado en el universo de estudio. Pero sí aparece en varios municipios, lo que constituye mérito suficiente para pensar que allí los actores ilegales algo han tenido que ver en la configuración

⁶ Entendemos aquí los indicios como hechos que pueden convertirse en base empírica para ilustrar el grado de injerencia de los actores armados en la gestión municipal. Debe comprenderse, sin embargo, la enorme dificultad de un estudio como éste para comprobar empíricamente la base real de tales indicios, más aún por el hecho de que este es un estudio académico y no una investigación judicial. Por tal motivo, las afirmaciones que se hacen a continuación deben ser entendidas como hipótesis que ayudan a dilucidar lo que ocurrió durante el período de estudio en los municipios analizados en relación con la presencia de los actores ilegales y su incidencia en la gestión municipal, mas no como una prueba empírica exhaustiva sobre el fenómeno.

de esa brecha. Con mayor razón puede afirmarse lo mismo de aquellas localidades en las que tanto los indicadores de proceso como los de resultado muestran tendencias al estancamiento o a la baja⁷.

¿Cuáles son las modalidades de incidencia de los actores armados en la gestión municipal? La tabla 1 presenta una tipología al respecto e incluye una columna con la descripción de los actores dominantes en cada uno de ellos durante el período de estudio. La columna señala, además, los períodos de presencia y dominio de los grupos ilegales.

Tabla 1. Modalidades de incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal. Universo de estudio (2000-2007)

Municipio	Incidencia externa				Incidencia interna				Actor (año)
	Veto Territorial	Quiebre del orden público	Presión para contratación o inversión	Petición de cuentas	Amenaza latente	Captura de rentas	Planes, políticas públicas y mega-proyectos	Orientación de la inversión	
Soledad									Paramilitares (2000-2006)
Bello									Bandas (2000) Paramilitares (2000-2004) Bandas emergentes (2005-2007)
Dosquebradas									Paramilitares (2000-2005) Bandas (2006-2007)
Magangué									Otros (Enilce López)
Ocaña									Paramilitares (2000-2004) Bandas emergentes (2005-2007)
									FARC (2000) FARC (2001-2002) FARC (2003-2007)
La Dorada									Paramilitares (2000-2006) Narcotráfico 2000-2002)
Necoclí									Paramilitares (2000-2006) Bandas (2007)
Zarzal									Narcotráfico (2000-2007) Paramilitares (2000-2004)

⁷ Estos indicios tienen un fuerte soporte en testimonios de varias personas en cada uno de los municipios, y en la información documentada a través de distintos medios (lectura de prensa, análisis de la contratación municipal, conocimiento de algunos procesos judiciales, control y verificación de información primaria, estudio de estadísticas, etc.) que no dejan duda sobre la incidencia de los actores ilegales y las motivaciones que los han llevado a interesarse por el manejo de las decisiones públicas.

Municipio	Incidencia externa				Incidencia interna				Actor (año)
	Veto Territorial	Quiebre del orden público	Presión para contratación o inversión	Petición de cuentas	Amenaza latente	Captura de rentas	Planes, políticas públicas y mega-proyectos	Orientación de la inversión	
El Tambo									Paramilitares (2002-2004)
									FARC (2000-02)
									ELN (2001)
									Paramilitares (2001)
									ELN (2003-2004)
									FARC (2002)
									FARC (2003-04 y 2007)
									ELN (2002)
Tibú									FARC (2005-06)
									ELN (2005-06)
Puerto López									ELN (2007)
									Paramilitares (2000-2006)
Ovejas									FARC (2000, 2002-2004)
									Otros (Víctor Carranza) (2000-2007)
Sotará									Paramilitares (2001-2002)
									Paramilitares (2003-2004)
									Paramilitares (2000-2006)
									FARC (2000-2002)
San Carlos									ELN (2000-2002)
									Paramilitares (2004-2006)
Salazar									FARC FARC/ELN (2003-07)
									Paramilitares (2000-2005)
Salento									FARC (2000-2004)
									Paramilitares (2000-2001)
Cabrera									Paramilitares (2002-2004)
									Paramilitares (2000-2004) (Dominante)
Suárez									Narcotráfico (2000-2007)
									FARC (2000-2003)
									FARC (2004-2007)
									Paramilitares (2003-2006)

Fuente: Elaboración a partir de informes regionales.

Existen dos modalidades generales de incidencia en la gestión, denominadas incidencia externa e incidencia interna. La primera alude al conjunto de comportamientos que desarrollan los actores armados “desde fuera” del aparato municipal, sin involucrarse de manera directa en los procesos de gestión. Dichos comportamientos tienen efectos evidentes sobre la conducta de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y sobre algunas de las decisiones que toman

en ejercicio de sus respectivos cargos. La incidencia interna, por el contrario, implica un involucramiento de los actores ilegales en las decisiones y en las acciones municipales, actuando desde dentro del aparato municipal mediante el uso de instrumentos de diversa índole como la realización de pactos y alianzas, la intermediación a través de funcionarios, etc.

Dentro de la modalidad de incidencia externa cabe distinguir cinco formas diferentes de influencia de los actores armados. La primera de ellas es el veto territorial; se refiere a la prohibición que los actores armados imponen a las autoridades locales y a los funcionarios municipales de movilizarse hacia determinadas zonas del municipio bajo su control y hacer presencia en ellas para conversar con la población, visitar obras o adelantar campañas electorales. Esta modalidad fue detectada en Dosquebradas, El Tambo, Sotará y, con menor fuerza, en Salento. En El Tambo, por ejemplo, uno de los municipios más complejos por la permanente disputa del territorio por parte de una gran variedad actores ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotráfico y bandas emergentes)⁸, hay zonas controladas por la guerrilla, que están vedadas a la presencia de las autoridades del municipio. El Secretario de Gobierno afirmó en un evento organizado por el equipo de investigación que “si los actores armados lo permiten, realizaremos el plan de desarrollo con la participación de todos” (Universidad del Cauca, 2008. p. 84). Así, la guerrilla establece un límite –que se convierte en barrera– a la gestión municipal al impedir que los recursos lleguen a zonas de su dominio. La realización de acciones municipales tiene que contar con su anuencia. Se configura así un problema de gobernabilidad que repercute en las decisiones y en los resultados de la gestión.

En Sotará, hasta 2003, cuando se instaló el Batallón de Montaña cerca del municipio y se inició la recuperación de la institucionalidad, bastante deteriorada desde mediados de la década anterior, tanto el ELN como las FARC implementaron una estrategia de hostigamiento hacia las autoridades municipales, que se expresó, entre otras cosas, en el intento de esos grupos de impedir el desarrollo de proyectos de inversión en varias zonas del municipio, zonas periféricas, pero no por ello menos importantes. Este veto se convirtió en un factor de atraso por cuanto la inversión pública no podía ser ejecutada a cabalidad, lo que terminó perjudicando a las poblaciones ubicadas en ellas. Esa situación contrasta con el mejoramiento de la gestión ocurrido a partir de 2003, producto de la recuperación de la institucionalidad municipal y del regreso del alcalde y de los concejales, quienes tuvieron que ejercer sus funciones por un tiempo desde la capital del departamento del Cauca.

⁸ Se reporta la existencia de actores armados en 14 de los 20 corregimientos del municipio, así como en la cabecera municipal.

En Dosquebradas, ocurre algo similar, aunque los actores otros, en este caso las bandas delincuenciales que aparecieron luego de la desmovilización de los grupos de las AUC, Héroes y Mártires de Guática. La influencia paramilitar mutó hacia la constitución de bandas emergentes, con perfil delincencial, que tienen el dominio del comercio y la distribución ilegal de droga, el mercado de armas y la red de trata de personas. Estas organizaciones han absorbido a las bandas más pequeñas (aproximadamente 52) que existen en Dosquebradas blindando algunas zonas de la ciudad donde ni la fuerza pública ni los funcionarios de la administración municipal pueden ingresar.

La segunda modalidad de incidencia indirecta es el quiebre del orden público. Incluye todas las acciones de los grupos armados, orientadas a desestabilizar el orden público y a hostigar a las autoridades municipales y/o al conjunto de la población. Ha sido una modalidad característica de los paramilitares y de la guerrilla, pero sobre todo de ésta última, especialmente cuando han visto amenazado o han perdido el control sobre ciertas zonas del territorio o la influencia directa sobre la vida municipal, convirtiéndola en teatro de guerra y generando acciones de desestabilización. La afectación del orden público no sólo modifica las coordenadas de gobernabilidad de las autoridades locales, sino que implica la presencia del ejército y de la policía para enfrentar la acción de los grupos armados, lo que otorga prioridad al objetivo de restablecimiento del orden público, incluso mediando el recorte de las libertades ciudadanas y afectando, por tanto, la tranquilidad de la población.

Esta modalidad aparece generalmente en zonas donde la guerrilla ha ejercido un fuerte control territorial, disputado posteriormente sea por los grupos paramilitares, como ocurrió en El Tambo y, parcialmente, en Sotará, sea por las propias fuerzas del orden del Estado. Probablemente, el caso más relevante es el de Cabrera, en Cundinamarca. Como ya se señaló, la región tuvo una presencia activa y una influencia notoria de las FARC en la vida política local, comoquiera que lograron un apoyo importante de la población, que se tradujo en la posibilidad de elegir alcaldes y concejales afectos a su propuesta política. A finales de la década del 90, el fracaso de las conversaciones de paz entre las FARC y el gobierno de Andrés Pastrana, que implicó la salida del grupo guerrillero de la zona del Caguán, no sólo convirtió al Sumapaz en un refugio relativamente seguro para la guerrilla, sino que muy probablemente la motivó a demostrar de nuevo su fuerza militar a través de acciones dirigidas, entre otros, a los gobiernos municipales.

La instalación del Batallón de Montaña del ejército en la región desde finales de la década del 90 planteó una competencia abierta por el dominio territorial y por el control social entre el ejército y la guerrilla, que redundó en un recrude-

cimiento de los enfrentamientos en la zona y, particularmente, en el municipio. Hubo, además, cambios en la comandancia del frente de las FARC que opera en la región, cuyos nuevos jefes eran más proclives a la lucha militar que a la influencia política. Las manifestaciones de resistencia de la población en contra del hostigamiento y de las presiones de la guerrilla se hacían cada vez más evidentes, así como un cierto descontento por los pobres resultados de la gestión de los alcaldes “amigos” de las FARC. Esto se manifestó de algún modo en el giro que comenzaron a tener los resultados electorales desde el año 2000, cuando nuevas organizaciones y movimientos políticos comenzaron a tener visibilidad en la arena electoral.

La confluencia de estos factores llevó a un cambio sustancial en la relación de las FARC con la administración municipal. En lugar de una relación fluida con las autoridades municipales, la Alcaldía del municipio fue declarada objetivo militar. El alcalde elegido en 2001 y el personero municipal fueron asesinados. La Alcaldía debió ser cerrada como consecuencia de las amenazas de la guerrilla. El municipio se quedó sin concejales y sin funcionarios y debió ser administrado por una Junta de Acción Comunal, mientras los alcaldes encargados despachaban desde Fusagasugá o desde Bogotá. Las FARC ejercieron una presión militar hacia la institucionalidad e impusieron una especie de reglamento de conducta a los habitantes del municipio. Se inició así una crisis institucional que duró hasta mediados de 2004 cuando, después de varios intentos de convocatoria a elecciones locales, fue posible elegir un nuevo alcalde.

La violencia (amenazas, asesinatos, amedrentamiento de la población, inseguridad) se convirtió en el pan de cada día del municipio. Según las estadísticas de salud, la principal causa de muerte en Cabrera en 2003 fueron los hechos de violencia (homicidios), la mayor parte de ellos explicables por el conflicto armado. Entre 1997 y 2003 fueron reportados 156 secuestros en el municipio, según información de prensa (*Cundinamarca 7 días*, 2004, 3 de abril). El estancamiento de la gestión fue prácticamente total. La presencia estatal llegó a su nivel mínimo. Los alcaldes encargados fueron amenazados. Las elecciones no se pudieron realizar en tres ocasiones por falta de garantías para los candidatos; la vida política y administrativa del municipio en esa coyuntura pendió de un hilo.

Una tercera modalidad de incidencia indirecta es la presión a las autoridades municipales para que orienten la inversión hacia zonas de influencia de los actores armados o para que contraten personas y/o entidades de confianza de estos últimos. La amenaza del uso de las armas es un instrumento frecuentemente empleado en esas circunstancias. A cambio de mantener una cierta tranquilidad y una estabilidad en el orden público los grupos ilegales exigen que las autoridades tomen decisiones que beneficien a sus territorios y a sus aliados. Esta ha sido en

el período de estudio una modalidad empleada por la guerrilla en los municipios ya mencionados de Sotará y El Tambo, así como en Ocaña y Tibú, en el Norte de Santander. En Ocaña, las FARC practicaron esta modalidad desde comienzos de la década, exigiendo la contratación de amigos suyos, exigencia que, según testimonio de las personas entrevistadas en el municipio, no fue atendida por los respectivos alcaldes. En Tibú, una zona con un alto grado de conflicto y caracterizada por una álgida disputa territorial entre los actores ilegales y las fuerzas del orden, los grupos guerrilleros, tanto las FARC, como el ELN y los reductos existentes del EPL, optaron por esta estrategia de presión “desde afuera” a las autoridades municipales con el objetivo de canalizar para personas de su confianza algunos contratos, especialmente en materia de obras públicas.

La cuarta modalidad es la petición de cuentas. Ha sido también una forma de generar presión externa sobre las autoridades municipales a través de ejercicios obligados de rendición de cuentas acerca de su desempeño. Los alcaldes y los concejales son llamados para que se presenten en los territorios controlados por los actores armados, generalmente comandantes guerrilleros, para que informen sobre las decisiones que han venido tomando y sobre el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo y de sus programas de gobierno. Estas reuniones concluyen generalmente con advertencias sobre la necesidad de “enderizar” la gestión en aquellos puntos que consideran fruto de una gestión incorrecta, al tenor de sus propios criterios. El estudio detectó esta modalidad en El Tambo y en Sotará, en momentos en que la guerrilla ha ejercido un fuerte control sobre zonas rurales de ambos municipios.

Finalmente, la última modalidad de incidencia externa es la “amenaza latente”. Con ella se quiere indicar que los grupos armados, generalmente frentes o comandos guerrilleros, golpeados por la acción de las autodefensas o del ejército, o de ambos, se han replegado hacia zonas de alta montaña donde encuentran refugio y, posiblemente, algún apoyo social, con el fin de sobrevivir y rediseñar su estrategia de control político y del territorio. Allí permanecen y se convierten en una amenaza potencial para los municipios (así lo señalan los propios pobladores), en la medida en que en algún momento, mediando determinadas circunstancias, por ejemplo, la salida de grupos paramilitares o de la fuerza pública del territorio, pueden “bajar” de la montaña, reaparecer en el escenario local y reactivar su presencia activa en la vida local. Esta modalidad se refiere exclusivamente a la guerrilla, en virtud del repliegue al que se vieron obligadas por la acción de las autodefensas y/o de la fuerza pública a comienzos de la década.

Como puede verse, estas modalidades de “presión externa” han sido características del comportamiento de la guerrilla más que de cualquier otro

actor armado. Si bien los grupos guerrilleros han practicado otras modalidades de relación con las autoridades municipales y con la gestión local, por ejemplo a través de la influencia directa sobre alcaldes y concejales, su tendencia más frecuente es a presionar desde afuera para obtener réditos económicos y políticos en el marco de su estrategia de confrontación al Estado.

La segunda categoría de relación de los actores armados ilegales con la gestión municipal es la incidencia interna. En este caso, se advierte una mayor diversidad de actores que practican este tipo de relación con el aparato municipal, aunque son los paramilitares y otras mafias organizadas, incluido el narcotráfico, los que aparecen con mayor frecuencia.

Esta categoría incluye cuatro modalidades: la captura directa o indirecta de rentas; la incidencia en la formulación y en los contenidos de los planes, las políticas públicas y la formulación y manejo de mega-proyectos; la incidencia en la orientación de la inversión y; finalmente, la búsqueda de protección e impunidad para la actividad económica y militar de los grupos.

La captura de rentas es la modalidad identificada con mayor frecuencia en el universo de estudio; aparece en trece de los dieciocho municipios analizados: Soledad, Bello, Dosquebradas, Magangué, Ocaña, La Dorada, Necoclí, Tibú, Puerto López, San Carlos, Salazar, Cabrera y Suárez. En la mayoría de ellos los paramilitares han sido los actores ilegales dominantes, con algunas excepciones donde el territorio ha sido o sigue siendo objeto de disputa entre varios grupos armados, como en Tibú o en Salazar de las Palmas, o donde los diferentes actores han llegado a acuerdos de distribución del territorio, como en Ocaña, La Dorada y Puerto López.

La captura de rentas opera a través de varios canales: la contratación de proyectos con la Alcaldía a través de personas naturales o jurídicas, amigas de los grupos ilegales; la asignación de cargos a personas ligadas a estos últimos; la extracción directa de un porcentaje del valor total de los proyectos, que la Alcaldía entrega directamente a esos grupos; la extorsión a los contratistas por parte de los grupos armados, quienes exigen un porcentaje del valor total de los proyectos a cambio de la autorización para trabajar en territorios controlados por ellos y de la protección que requieren para ejecutar el proyecto; el desangre de las finanzas municipales a través de la desviación de fondos; finalmente, la creación de empresas de prestación de servicios, por ejemplo, en el campo de la salud, que se convierten en proveedores de las administraciones municipales y reciben pagos con sobre-facturación por los servicios prestados.

En Magangué la apropiación de los recursos públicos por parte de Enilce López y su familia es una verdad que todo el mundo conoce pero que nadie se

atreve a denunciar. Oficialmente la única investigación que existe con respecto a los recursos municipales es la que vincula a Orlando Sanguino Omaña, gerente del Hospital San Juan de Dios de Magangué, Carla Virginia Méndez de Pérez, gerente y representante legal de la Cooperativa Caribe Salud, y Jorge Luis Alfonso López Alcalde 2004-2007, por la desviación de 7.000 millones de pesos de las arcas públicas hacia cuentas privadas. Como lo sostiene el Boletín de la Fiscalía

En desarrollo de la investigación la Fiscalía determinó que el dinero que recibió la Cooperativa por prestación de servicios posiblemente terminó en las cuentas personales del alcalde de Magangué y de Enilce López. Durante el proceso el fiscal del caso detectó que aunque Méndez de Pérez no ejercía como Gerente de Caribe Salud, ya que tuvo que entregar el control de la cooperativa bajo amenazas a Miguel Elías Benítez, antiguo empleado de algunas empresas del alcalde de Magangué y de Enilce López, si realizó algunas maniobras ilegales que permitieron el desvío de los recursos de la salud (Fiscalía General de la Nación, 2007)⁹.

En Soledad, los grupos paramilitares entraron de manera directa a la captura del aparato público local con el objetivo estratégico de desangrar el municipio en sectores de inversión claves donde los recursos estaban garantizados por provenir del Sistema General de Participaciones, como la salud y la educación. Para tal efecto, mediante la intimidación abierta a la alcaldesa y a sus secretarios, gerentes y asesores más cercanos —el secretario privado, el secretario de salud y los gerentes del Hospital Materno Infantil— se apropiaron de los recursos de la salud y la educación. Como se ha demostrado en las investigaciones adelantadas por la Fiscalía, para todos los contratos firmados por la administración se debía desviar un porcentaje hacia las cuentas de alias “Jorge 40”. Los proyectos de inversión en salud y educación eran desviados de manera evidente, tal como lo demuestran las obras inconclusas —la construcción de un colegio público en el que se invirtieron cerca de 1.500 millones de pesos, o la contratación con testaferreros, nóminas paralelas que se hicieron desde el Hospital Materno Infantil, donde incluso la presencia de los paramilitares era efectiva en términos de funcionarios laborando en la entidad.

La Dorada es otro caso visible de captura de rentas: los grupos ilegales han tenido que ver con la contratación, en la mira de capturar algunas rentas municipales y definir el destino (áreas territoriales, grupos sociales) de algunas inversiones públicas. Dos mecanismos han sido los preferidos para concretar ese propósito: de una parte, el cobro de “peajes” o “vacunas” a los contratistas para que puedan desarrollar sus proyectos. Los grupos de autodefensa obligan a los contratistas a

⁹ Existe más de un dossier sobre los escándalos que han rodeado a la empresaria del chance. Ver las revistas Semana, Cambio e informes de la prensa local y nacional.

ceder parte de sus ingresos con el fin de contribuir “voluntariamente” a la financiación de la actividad paramilitar en el municipio y la región¹⁰.

El segundo mecanismo es la asignación de contratos a entidades que son propiedad o tienen alguna relación de cercanía con los sectores políticos ligados a los grupos armados ilegales. Un análisis de la contratación en el municipio en el período 2004-2007 deja entrever algunas decisiones que pueden generar condiciones para la captura de rentas por parte de grupos ilegales. En efecto, una buena parte de los contratos se hacen mediante el mecanismo de contratación directa y no de licitación pública: entre 2004 y 2006, más del 80% de los contratos fueron entregados por ese mecanismo, lo que introduce un amplio criterio de discrecionalidad en cabeza del alcalde y los funcionarios municipales en el proceso de contratación. En segundo lugar, el mayor porcentaje de fondos corresponde a contratos en los campos de salud y de obras públicas. En este último sector, la mayor parte de los contratos fueron entregados a personas naturales. Finalmente, una corporación, como Nuevo Amanecer, que firmó varios contratos con el municipio para el fomento de la cultura, la recreación y el deporte tiene como integrante de su Junta Directiva a César Alzate, quien fue alcalde de la ciudad y es primo del desaparecido narcotraficante Juan Carlos Echeverri¹¹.

En San Carlos, la desviación de dineros hacia las arcas de los grupos ilegales ha generado procesos judiciales. En la actualidad, por ejemplo, se lleva a cabo una investigación fiscal sobre funcionarios públicos del municipio. A Juan Alberto García, hoy capturado, se le sindicó de falsedad ideológica en documento público, peculado por designación oficial diferente y concierto para delinquir agravado. Los hechos investigados ocurrieron cuando se desempeñaba como alcalde de la misma población durante el periodo 2001-2004. Una de las pruebas en su contra

¹⁰ Una de las personas entrevistadas en el municipio se refirió al caso de la doble calzada: los paramilitares exigieron al contratista un porcentaje, adicional –según el entrevistado– al que ya había sido cobrado por el alcalde para otorgar el contrato. La suma de estas “mordidas” llevó al constructor a declararse en quiebra frente a los paramilitares, quienes decidieron prestarle el dinero necesario para que les pagara mes a mes, incluidos los intereses, y pudiera terminar la obra. Al final, el contratista terminó totalmente quebrado. Es muy difícil obtener evidencias acerca de lo señalado por esta persona. Se menciona el caso por su relevancia, aunque sin la prueba empírica que lo sustente, totalmente imposible de conseguir para este estudio. Lo que sí es cierto es que este tipo de procesos ponen de presente el alto riesgo de corrupción al que parece estar sometida la gestión municipal en La Dorada, máxime cuando, como ya se señaló, dicha gestión obedece a lógicas clientelistas. Otra cosa es que, por temor, la comunidad local no se atreva a poner en conocimiento de las autoridades competentes esta serie de transgresiones a la norma y a la ética pública. Otro ejemplo señalado por el mismo informante es el de la construcción del colegio en el barrio Las Ferias: en el proceso de empalme entre la anterior y la actual administración se encontró un faltante de poco más de \$650 millones, en especial en lo referente a materiales de construcción; sin embargo en el empalme se señaló finalmente que el faltante era de sólo 45 millones.

¹¹ Con esto no se quiere hacer ninguna imputación de delito, sino mostrar el alto grado de riesgo de corrupción y de captura de rentas en el que incurre el municipio con este tipo de prácticas de contratación. Los procedimientos pueden ser legales, pero la alta discrecionalidad en la contratación y los vínculos de algunos contratistas (como empresas naturales o jurídicas) con actores ilegales genera una zona en la que lo legal y lo ilegal se mezcla y no es claro el umbral que los separa.

tiene que ver con la compra en el año 2004 de un terreno a la contratista Luisa Margarita Martínez Giraldo, ubicado en el corregimiento el Jordán, por valor de \$40.000.000, de los cuales, según acusaciones públicas, sólo se pagaron \$5.000.000 mientras que los 35 restantes fueron entregados al paramilitar Manuel Dolores Gil Sotelo, alias “Dyron”, posteriormente asesinado; en dicha transacción no se suscribió la escritura pública, debido a que la vendedora no ostentaban la posesión material del lote (Fiscalía General de la Nación, 2008). Además se le sindicó al alcalde mencionado de haber realizado transacciones y adquirido tierras que fueron despojadas a campesinos de esa población por un grupo paramilitar al mando de alias “Dyron” (Fiscalía General de la Nación, 2008).

En Bello, el fenómeno de captura de rentas opera a través de otras vías. En efecto, Los desmovilizados han conformado corporaciones “sociales”, con presencia en casi todos los barrios y a través de las cuales han obtenido jugosos contratos con la Alcaldía”, señala el testimonio de un funcionario público. Otro entrevistado afirma que “no alcanza a 100 desmovilizados en el Municipio de Bello, pero hoy hay 12 corporaciones organizadas que contratan con el Estado, que son de paramilitares, que son de estas bandas”. La creación de proyectos y corporaciones sociales, a través de la figura de la Mesa de Paz y Convivencia, ha sido utilizada desde 1995, como una estrategia de legitimación social del accionar político de estas organizaciones y como un medio para capturar jugosos contratos. Estos contratos encubren, al parecer, la desviación de fondos hacia sectores que patrocinan las bandas y los combos y que se ven beneficiados con la contratación municipal. La gobernabilidad, desde ésta práctica, está sustentada en un modelo de hibridación entre lo ilegal y lo legal, que finalmente, tiene una incidencia negativa en la inversión social y por ende en la calidad de vida de la población. Como lo afirma un líder social del municipio, “fuera del tránsito, la contratación en la ampliación de cobertura educativa da en Bello creo que \$1.800.000 por alumno; algunas firmas que van a esa contratación solamente reciben del Municipio de Bello un millón, millón doscientos; entonces, parece que ahí hay un excedente que va a algunos dirigentes políticos, aliados del paramilitarismo”¹².

En Salazar de las Palmas los grupos paramilitares imponen una cuota obligatoria a los contratistas. Además han incidido en el nombramiento de funcionarios, con el fin de contar con personas de confianza que les entreguen información sobre la contratación del municipio. En Necoclí ocurre algo parecido. Según testimonios de un líder empresarial y de un dirigente político, “(...) las Autodefensas también en su momento permearon la administración pública y saquearon las arcas públicas porque se presentaban contrataciones donde ellos tenían que estar, que tenía que dar el Municipio a ellos. Y si bien hacían las

¹² Entrevista realizada a líder político del municipio. Febrero 2008.

obras, no eran de la calidad con que se tenían que hacer, porque ahí había que sacar tajada. Las contrataciones tenían unos supercostos porque había que sacar partida de ahí. Eso, lo sabemos todos, sucedió”¹³. “Sabemos que las Autodefensas manejaban estos recursos, al menos cuando Oswaldo Urango Barraza estuvo detenido, yo lo acompañé a la Alcaldía de él y muchos recursos los cogieron ellos para comprar motos, para gasolina. Cuando Oswaldo también mandaron de la Gobernación maquinaria para que abrieran las vías del campo, de la agente más pobre, y las cogieron ellos para abrir las vías para llegar a las fincas de ellos”¹⁴.

Un caso relativamente atípico, que vale la pena mencionar, es el de Cabrera, donde la extracción de rentas fue una práctica utilizada por las FARC para financiar su lucha política, especialmente a lo largo de la década del noventa: la guerrilla definía la orientación de por lo menos una parte de los recursos públicos y aseguraba que parte de ellos llegaran a sus manos. Así, el municipio se convirtió en una fuente de extracción de rentas que iban a parar a las arcas de las FARC. En esa materia “se hacía lo que ellos dijeran”, según testimonio de un líder social del municipio. Incluso –señaló la misma persona- llegaron a tener funcionarios dentro de la administración, quienes servían de punto de apoyo y de influencia en las decisiones municipales y en el manejo de los recursos¹⁵. Eran tales funcionarios los encargados de trasladar los fondos al grupo guerrillero. Incluso, esto llegó a generar corrupción, pues, según lo planteado por una de las personas entrevistadas, algunos funcionarios se quedaban con una parte de los dineros que supuestamente estaban destinados a la guerrilla¹⁶.

Así, era fácil comprobar que los alcaldes ejecutaban el presupuesto, pero no se veían los resultados de dicha inversión en términos de bienes y servicios provistos a la población. En tal sentido, el desvío de rentas hacia la guerrilla implicaba gasto, pero sin impacto económico ni social, lo que explica en parte el retraso progresivo del municipio en la satisfacción de los derechos fundamentales de la población, especialmente en materia económica y social¹⁷.

13 Entrevista actor social/empresario, municipio de Necoclí.

14 Entrevista líder política, municipio de Necoclí.

15 Uno de los entrevistados se refirió a Cornelia –la hija de Juan de la Cruz Varela- como una de las funcionarias “amigas” de la guerrilla. A la postre, ella fue asesinada en 2003, al parecer por un grupo paramilitar instalado en la región.

16 Testimonio de un dirigente político entrevistado para este estudio.

17 Puerto López también es señalado como escenario de captura de rentas. Según testimonio de un concejal del municipio, los paramilitares se reúnen con el alcalde y los concejales para definir el tema de la contratación y la realización de proyectos y, sobre todo, el impuesto que deben pagar los contratistas a los paramilitares por la ejecución de los proyectos. En ese punto coincidieron los asistentes al grupo focal realizado con funcionarios y dirigentes políticos del municipio. Además, esa parece ser una situación generalizada en el departamento del Meta. Según nota registrada en Llano Siete Días, en su edición del 14 de septiembre de 2004, titulada “La mordida de los ‘paras’”, se informa sobre el asesinato un mes antes de Carlos Alfonso Pérez Gómez, el mayor contratista de la gobernación del Meta. Supuestamente, el asesinato se debió a la negativa del Señor Pérez a pagar al Bloque Centauros un porcentaje del valor total del contrato (cercano al 5%) como derecho a adelantar las obras en los

La captura de rentas se hace más fácil si las autoridades municipales son fichas directas de los grupos ilegales; cuando ello no ocurre, estos últimos acuden a métodos de fuerza (amenaza, intimidación) o a pactos de mutua conveniencia. Como se ha visto en los ejemplos citados, el método más empleado es el de las alianzas con los grupos políticos, antes que el de la intimidación. Sucedió con la guerrilla y viene sucediendo con los grupos paramilitares y otros grupos y mafias ilegales que han llegado a tener una alta influencia en las decisiones municipales.

La segunda modalidad de incidencia directa de los actores ilegales en la gestión es la afectación de los contenidos y de la orientación de los planes, de las políticas públicas y de los megaproyectos (en lo que es de competencia municipal), de manera que permitan condiciones adecuadas para la inversión y la acumulación de propiedades y de capital. Aquí la intención es claramente de lucro. Se trata de que las administraciones municipales diseñen sus políticas para beneficio de los grupos ilegales. Un ejemplo de esta modalidad es Puerto López. Mediante el Acuerdo 043 de septiembre de 2002, el Concejo municipal de ese municipio facultó al alcalde para que reglamentara la administración y prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en la inspección de policía del “Alto Meluá” (Corpomelua). El Alto Meluá es una de las principales zonas de influencia paramilitar en Puerto López. Un mes más tarde, mediante el Acuerdo 047 de 2002, el Concejo aprobó el proyecto de vivienda de interés social en la vereda del Alto Meluá (finca de La Extremadura). La inversión prevista asciende a la suma de \$1.968.954.061,42, la más alta realizada por la administración en el período 2004-2007. Hay que señalar, además, el interés de los actores armados en los megaproyectos que han sido diseñados para el municipio, en especial el relacionado con el cultivo de la palma, que promete un alto nivel de rentabilidad. Para tal efecto, el mecanismo generalmente utilizado es la citación a las autoridades municipales por los jefes paramilitares para llegar a acuerdos sobre agendas legislativas, proyectos prioritarios de inversión y zonas a las que debería ser canalizada esa inversión. En esas reuniones las autoridades locales (alcaldes y concejales) rinden cuentas a los paramilitares sobre la gestión realizada¹⁸.

A La Dorada se le reconoce un potencial económico presente y futuro, tanto por su topografía como por su ubicación estratégica en el centro del país (la “glorieta” del país). Esa circunstancia ha convertido al municipio en un punto vital para el comercio de toda clase de mercancías, legales e ilegales. Además, su topografía plana facilitó el desarrollo de una próspera actividad ganadera, hoy dominante, la cual implicó un acelerado proceso de concentración de la propiedad de la tierra,

territorios que están bajo su control. Señala, además, la nota que a varios contratistas les ha tocado presentarse ante los paramilitares en distintos lugares del Departamento con el fin de rendir cuentas a las autodefensas y cancelar el valor correspondiente.

¹⁸ Datos tomados de la entrevista a un concejal del municipio de Puerto López.

una parte de ella en manos de sectores ligados al tráfico de drogas. Finalmente, los macroproyectos diseñados para la región han generado un mayor atractivo para las élites económicas locales y extra-locales y para los grupos armados, especialmente paramilitares y narcotraficantes, que han visto en ella una importante y jugosa fuente de acumulación de capital en el mediano y en el largo plazo.

En Dosquebradas, los grupos ilegales, especialmente los narcotraficantes y paramilitares, han intentado incidir en la planeación territorial, a través de la definición de zonas de expansión para vivienda de estrato alto. Dichas zonas permitirían la inversión de dineros provenientes de la actividad ilegal, tanto en la compra de terrenos como en la construcción de vivienda de lujo, en un municipio conformado fundamentalmente por población de estratos bajos (1, 2 y 3). Por ambas vías los actores armados captarían amplios beneficios por la plusvalía representada en la compra de grandes predios.

La tercera modalidad de incidencia interna en la gestión municipal es la presión “desde dentro” con el objeto de influir en la orientación de inversiones hacia territorios controlados por los actores armados. Puerto López es un ejemplo de municipios donde esto ha ocurrido. Allí, aparte del ya mencionado programa de vivienda del municipio en una de las veredas de mayor influencia de los grupos paramilitares (vereda Alto Meluá), se registra el caso del hospital construido con dineros del municipio, en el que, de acuerdo a la información de un volante anónimo que circuló en la campaña electoral de 2007, solamente eran atendidos los heridos de los grupos paramilitares. Según el mismo volante, el mencionado hospital fue construido entre las administraciones de Juan Castro Cano (1997-2000) y Juan Gualteros (2001-2004), ambos ex-alcaldes y candidatos de nuevo a este cargo en las elecciones del 2007¹⁹. Varios testimonios indican, además, que el alcalde heliodoro León Ruiz (2004-2007), sospechoso de tener vínculos aún no comprobados con paramilitares, ha hecho muy poco para resolver las necesidades básicas de la población, especialmente en el área urbana del municipio, como consecuencia de su decisión de orientar el gasto, especialmente en infraestructura de servicios y en la dotación de escuelas, hacia las zonas rurales de influencia paramilitar²⁰.

La última modalidad de incidencia interna en la gestión municipal es la definición de buenas relaciones con las autoridades municipales y la financiación de campañas electorales para obtener a cambio protección, es decir, evitar persecución por su actividad ilegal e igualmente la judicialización por parte de los correspondientes órganos del Estado. Dado que se trata de pactos implícitos,

¹⁹ El volante se titula “Nada más que la verdad” y contiene información en relación con el lugar de residencia, el número de campañas realizadas previamente, las acciones más destacadas de los ocupantes de cargos públicos y los antecedentes penales de los candidatos.

²⁰ Entrevista a líderes sociales del municipio de Puerto López y grupo de discusión con líderes sociales.

no es fácil mostrar evidencias empíricas al respecto. De todos modos, la financiación de campañas políticas es el instrumento más frecuentemente empleado para lograr ese objetivo, aunque no el único. En su momento, la guerrilla logró también esa protección mediante alianzas con actores políticos municipales. El estudio encontró que ese tipo de relación es cada vez más frecuente en el nivel municipal. Lo registró en varios de los municipios del universo de investigación: Magangué, Ocaña, Zarzal, Puerto López, Ovejas, San Carlos y Cabrera.

El caso de Zarzal es interesante al respecto. Allí los narcotraficantes, que han tenido un papel dominante en el territorio y han apoyado a algunos candidatos a la alcaldía, no han tenido un interés explícito en incidir en la gestión municipal, en las decisiones cotidianas sobre el uso y destinación de los recursos públicos. No han buscado capturar rentas ni obtener contratos. No pretenden una cuota en la nómina ni orientar la inversión hacia los territorios donde tienen asiento e influencia. Su único interés es asegurar relaciones fluidas con las autoridades municipales para que éstas se conviertan directa o indirectamente en mecanismo de protección para su actividad en el territorio.

El caso de Magangué, bien diferente al de Zarzal, también cabe dentro de esta modalidad. La estrategia del clan López ha sido, no la de establecer alianzas con los grupos políticos, sino la de capturar el gobierno municipal para obtener directamente esos beneficios, tanto económicos como políticos. Hay que señalar, sin embargo, que esa estrategia no funcionó, ante la evidencia de sus acciones ilícitas. Tanto la madre como su hijo alcalde han sido acusados de varios delitos y ella se encuentra actualmente presa. Lo cierto es que este es un caso de “apropiación” del aparato municipal para el enriquecimiento personal, el control territorial, político y social y la dinamización de sus negocios, lo que se convirtió finalmente en un *boomerang* en su contra.

Es también el caso de Víctor Carranza en Puerto López. El control económico, social y político que ha mantenido desde los años ochenta, interrumpido recientemente en el campo electoral, pero recuperado de nuevo en las elecciones de 2007, le ha permitido ampliar su poder económico, alimentar sus negocios, incluso mediante la obtención de exenciones de impuestos locales, y tener una legitimidad y un apoyo social que lo blindó contra posibles investigaciones judiciales por supuestos delitos cometidos en el pasado. No sobra señalar que “El Patrón” fue declarado inocente en el juicio realizado a comienzos de esta década, acusado de patrocinar masacres y muerte a sus opositores. Carranza ha logrado manejar los hilos del poder municipal en beneficio propio, desarrollando estrategias de alianza con otros grupos ilegales y de apoyos políticos que finalmente le han rendido frutos.

Lo señalada hasta aquí sobre las modalidades de incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal deja entrever algunas tendencias que vale la pena recoger a esta altura: en primer lugar, es claro que los grupos guerrilleros han privilegiado las formas de incidencia externa, de presión “desde afuera” para obtener objetivos que encajan en su proyecto de lucha política y de acumulación económica para la financiación de sus unidades de combate. Los restantes actores armados han preferido las modalidades de incidencia interna, bien sea desplazando a las autoridades locales y apropiándose del aparato político (Magangué, Puerto López), bien estableciendo alianzas con la dirigencia política (La Dorada, Bello, Soledad, para citar algunos ejemplos) para obtener fines de mutua conveniencia.

La captura de rentas y la búsqueda de protección para la actividad económica en el territorio son las dos modalidades más frecuentes de incidencia en la gestión, ambas practicadas fundamentalmente por los grupos paramilitares, el narcotráfico y los otros actores, aunque también por la guerrilla, especialmente en la modalidad de alianza con sectores políticos para asegurar una cierta protección y movilidad en el territorio. Esta tendencia señala un tercer elemento importante de la acción de los grupos armados en relación con la vida política municipal: el viraje cada vez más evidente hacia intereses de tipo económico. En otras palabras, las consignas políticas de la guerrilla, en el marco de su lucha insurgente contra el poder del Estado, y de los grupos paramilitares, en su lucha contrainsurgente, han dado paso a motivaciones de tipo económico que, sin negar por completo las anteriores, se han convertido poco a poco en interés prioritario y, en el caso de algunos núcleos, único.

En esta perspectiva, sin mirar otros factores, podría afirmarse que la relación con lo político tiene un carácter fundamentalmente instrumental. Interesa el aparato municipal para obtener una serie de beneficios, esencialmente, económicos, aunque también de seguridad y protección en el territorio. Más adelante se mostrará, sin embargo, que ese carácter instrumental, que tiene bases empíricas suficientes, pierde relevancia cuando se toman en cuenta otras relaciones de los grupos armados ilegales con el territorio, en particular sus relaciones con la población.

Un cuarto elemento que sobresale en el análisis es la complejidad de las relaciones entre los actores en algunos municipios y su efecto sobre la incidencia en la gestión municipal. Si se mira la forma como las distintas categorías y modalidades de incidencia se combinan municipio por municipio, es posible verificar que algunos municipios, como El Tambo y Sotará, Puerto López y Cabrera, presentan altos niveles de complejidad en las relaciones entre los actores armados y la gestión municipal. Salvo el caso de Puerto López, se trata de municipios donde ha

existido una presencia histórica de las guerrillas, disputada durante el período de análisis por grupos paramilitares y de narcotraficantes. Esa disputa ha generado líneas de relación muy diferentes con las autoridades públicas y con el manejo de los asuntos municipales.

Puerto López muestra una cierta singularidad al respecto, en el sentido de que las modalidades que se combinan son todas pertenecientes a la categoría de incidencia interna y, además, desde mediados de los ochenta los grupos guerrilleros fueron desplazados hacia otras zonas del departamento. Lo que ocurre allí se explica en buena parte por el hecho de que la hegemonía que implantó Víctor Carranza en el municipio y en la región desde esa época se vio comprometida por la llegada de grupos paramilitares que disputaron el dominio del Patrón en la década del noventa y obligaron a este último a llegar a algunos acuerdos en materia de control territorial. Esto configuró una situación en la que diferentes actores comenzaron a tender puentes con las autoridades locales y con la vida política local, conformando así una trama compleja de relaciones y de formas de incidencia en las decisiones públicas.

El caso de Cabrera combina modalidades internas y externas de incidencia en la gestión pública, que se explican porque corresponden a momentos diferentes de la presencia de la guerrilla en el municipio. El quiebre del orden público ocurrió a finales de la década del noventa y comienzos de la década actual, mientras que la “amenaza latente” es el rasgo que caracteriza hoy la situación de las FARC en ese municipio. Por su parte, la captura de rentas y la búsqueda de protección y de condiciones de movilidad en el territorio, que son rasgos característicos de la acción de los otros grupos armados ilegales, son modalidades que ejercitaron las FARC en el pasado, cuando lograron una influencia ideológica y política sobre la población y sobre las autoridades del municipio. Parece como si la historia se repitiera.

2. EFECTOS SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

La presencia de los actores armados en el territorio y su influencia en la vida política local y en la gestión municipal han tenido efectos generalmente negativos sobre las condiciones de vida de la población. Tales condiciones pueden ser examinadas en términos de derechos civiles, políticos y sociales.

Los actores armados han vulnerado los derechos civiles fundamentales de la población, especialmente en tres casos: en primer lugar, el derecho a la vida, violado permanentemente por los grupos ilegales a través de la intimidación, la amenaza, el asesinato, la muerte selectiva y la limpieza social. Este comportamiento de los actores de la guerra estuvo presente con intensidad diversa en todos

los municipios del universo de estudio y ha sido una de las constantes derivadas de la presencia de los actores armados en el territorio. El control que los grupos paramilitares lograron tener en la mayor parte de los municipios analizados se logró a través del uso efectivo de las armas y la implantación en algunos lugares del terror y la intimidación a la población que, supuestamente, era simpatizante o afecta a la guerrilla. Esta también utilizó este mecanismo en aquellos momentos en que las administraciones municipales, su dirigencia política y la población fueron convertidos en objetivo militar, o para extirpar las supuestas bases sociales del paramilitarismo. Los narcotraficantes, por su parte, han utilizado el recurso del ajuste de cuentas como forma de copar mercados y de eliminar a los competidores. Igual cosa puede afirmarse de los llamados “otros actores”. Tanto Víctor Carranza, en Puerto López, como Enilce López, en Magangué, utilizaron sus propios ejércitos para deshacerse de los adversarios y lograron mantener su poder a través de la intimidación implícita y explícita, combinada, según el caso, con otras estrategias, como el asistencialismo y la cooptación.

Una segunda categoría de derechos vulnerados por los actores armados es la de las libertades ciudadanas, en especial la libertad de asociación, de expresión y de movilidad y circulación en el territorio. El atentado contra las libertades civiles afectó de manera intensa a municipios como Bello, Magangué, La Dorada, El Tambo, Puerto López, Ovejas, Sotará, San Carlos, Salazar y Cabrera, sin que ello signifique que el fenómeno estuvo ausente en los restantes municipios investigados. Sólo que en los primeros fue reiterada su violación.

En tercer lugar, los grupos armados ilegales pretendieron implantar –y lo lograron en algunos casos– un conjunto de regulaciones a la vida individual y social (normas de conducta social, amenaza a los sectores considerados como “desviados” o “patológicos”, horarios para la circulación pública en el territorio, etc.) que atentan contra la libre autodeterminación de los individuos y su fuero íntimo. La guerrilla en Cabrera y otros grupos armados en Soledad, Bello, La Dorada, El Tambo y San Carlos acudieron frecuentemente a este tipo de regulación autoritaria de la vida social con el fin de imponer a la fuerza sus reglas de juego y controlar no sólo la economía y la política, sino también la vida social e incluso, la intimidad personal. Las acciones de limpieza social contra los “vagos y ladrones”, el castigo para las prostitutas, las amenazas en contra de los deudores morosos y los maridos y las esposas infieles, la imposición de “toques de queda” para ciertos segmentos de la población y otras normas de tipo similar son ejemplo de este intento de imponer un orden que subordinara a la población a los intereses y a la racionalidad autoritaria de los grupos armados.

Una de las manifestaciones más crudas de esta situación de vulnerabilidad de amplios sectores de la población en los municipios analizados ha sido el desplazamiento forzado al que han sido sometidas una gran cantidad de personas y familias, como consecuencia de la presión de los actores armados para asegurar el control del territorio, de la economía y de la política local, y de la condición de indefensión de amplios sectores de la población golpeados por la violencia, para los cuales la única alternativa es huir. La tabla 2 muestra la magnitud del fenómeno en los 18 municipios estudiados.

Tabla 2. Número de familias desplazadas de los 18 municipios por la violencia 1997-2007

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Bello	6	32	27	18	11	18	31	3	146
Cabrera	6	7	26	20	32	13	23	6	133
Dosquebradas	2	1	7	7	7	11	13	5	53
La Dorada	5	14	33	32	40	41	37	11	213
Magangué	55	95	145	69	89	112	103	11	679
Necoclí	196	161	146	41	65	57	81	13	760
Ocaña	37	53	84	40	74	91	120	25	524
Ovejas	598	1312	579	190	338	320	332	35	3704
Puerto López	12	20	25	32	56	49	40	9	243
Salazar	2	7	37	14	6	10	17		93
Salento		8	14	5	8	5	7	1	48
San Carlos	557	907	1110	524	297	213	151	19	3788
Sotará	4	5	12	7	8	23	14	2	75
Soledad	10	50	49	11	36	40	14	3	213
Suárez			1	1	2	3	5	2	14
Tibú	580	869	942	495	479	489	391	41	4286
Zarzal	1	6	5	19	6	15	13	8	73
Total	2.071	3.547	3.242	1.525	1.554	1.510	1.392	194	15.035

Fuente: Sistema de Información de Población Desplazada.

Se trata de un poco más de 15.000 familias, 70.000 personas aproximadamente, que se vieron obligadas a abandonar su lugar de residencia en el período comprendido entre 2000 y 2007; esto es, un promedio de 1860 familias por año, cinco por día. Los municipios más golpeados por esa migración forzada fueron Tibú, en el Norte de Santander, San Carlos, en Antioquia, y Ovejas, en Sucre, municipios de alta conflictividad, especialmente en el período 2000-2002, cuando los paramilitares estaban disputando el territorio a la guerrilla. Aunque las cifras disminuyeron luego y los volúmenes de desplazados al final del período no fueron tan elevados, sin embargo, el fenómeno persistió y sólo registró una reducción significativa en 2007, sin desaparecer del todo.

En materia de derechos políticos, la situación no es mejor. Desde el punto de vista electoral, ya fueron analizados en los capítulos correspondientes los mecanismos utilizados por los actores armados ilegales para ejercer control sobre la vida política local y, en particular, sobre las elecciones: la financiación de campañas electorales para comprometer a los candidatos ganadores en materia de nombramientos, contratación y orientación de la inversión; el aval a candidatos propios y la persecución a los opositores, incluido el asesinato de aquellos que no retiran su nombre de la competencia electoral luego de que los actores armados se lo han pedido; la comisión de delitos electorales (compra de votos, soborno a autoridades electorales, trashumancia electoral, etc.) con el fin de asegurar el triunfo electoral de sus candidatos predilectos.

Estas conductas han tenido consecuencias directas muy negativas sobre la transparencia de los procesos electorales y sobre los resultados finales. Entre ellas, es preciso mencionar la reducción de la competencia política en los municipios y, en consecuencia, la vulneración del derecho constitucional a elegir y a ser elegido. La competencia termina convirtiéndose en una formalidad, pues solamente pueden competir aquellos candidatos que reciben el aval de los grupos armados. Los que no, tienen que arrojarse bajo rótulos “aceptables” o retirar su candidatura e, incluso, desaparecer del municipio ante la amenaza a sus vidas. Así, la dirigencia política ligada a los grupos ilegales termina favoreciéndose con la imposición de las reglas de juego de estos últimos, mientras que los opositores ven conculcados sus derechos políticos e, incluso, puesta en riesgo su propia vida. En las elecciones de 2007 se dinamizó la competencia política y se redujeron los niveles de violencia, es cierto, pero siempre en el marco de los límites impuestos por los actores armados.

Del lado de los electores, el efecto de estas estrategias de los grupos armados es el mismo: se vulnera el derecho a elegir y a ser elegido, pues hay un permanente constreñimiento a su libertad de pensamiento y de elección política, reduciendo significativamente el campo de posibilidades como ciudadano y, en ocasiones, impidiéndole que ejerza su derecho al voto, o adquiriendo un riesgo en caso de salirse de los cauces prefijados por los actores violentos.

También se han visto afectados los ciudadanos y ciudadanas en los municipios estudiados en cuanto a su posibilidad de organizarse y de participar en la definición de los asuntos municipales. A los actores armados no les interesa que la ciudadanía se organice y luche por la defensa de sus derechos. Todo lo contrario, sus acciones están encaminadas a minimizar su acción y a hacer desaparecer cualquier forma organizativa y de liderazgo que opere en contravía de sus intereses de dominio territorial y político. Por tal motivo, en lo individual, una gran cantidad de líderes

fueron amenazados, si no asesinados, durante el período de estudio en la mayoría de los municipios. En lo colectivo, la posibilidad de actuar junto con otros frente a las autoridades públicas también se ha diluido, razón por la cual las formas de organización ciudadana, si bien no han desaparecido, sí han experimentado severas restricciones para actuar y tener alguna incidencia en el escenario público²¹, o se hallan controladas y cooptadas por los actores armados, convirtiéndolas en aparatos funcionales a sus intereses y propósitos. Eso explica, en parte, la debilidad ya analizada de los procesos participativos, vistos desde la lógica ciudadana, y la consecuente incapacidad –por momentos, la imposibilidad– de diferentes sectores de la población de incidir en las políticas públicas y de actuar como contrapeso a los modelos autoritarios que se han ido implantando en los municipios.

¿Cómo entender este sustancial debilitamiento del tejido social? ¿Tiene que ver con la estrategia de terror (amenazas, asesinatos selectivos, masacres, boleteo, intimidación por las armas, etc.) que suelen emplear los actores armados para imponer su presencia? ¿O se trata más bien de una estrategia de supervivencia de la población no sólo para proteger sus vidas, sino para garantizar su supervivencia económica y como comunidad? Parece haber un poco de todo. En efecto, la estrategia de terror ha jugado un papel evidente. La relación costo-beneficio, sopesada por un líder comunitario o por cualquier persona, ante las amenazas proferidas por un grupo armado, es demasiado alta, lo que lo lleva a bajar el perfil y a visibilizarse cada vez menos en el espacio público. La guerrilla, por ejemplo, busca que la organización social sea funcional a sus propósitos de lucha contra el poder del Estado. Y a las que no se someten a ese propósito, les aplica una estrategia de intimidación y amenaza, como ocurrió en el municipio de San Carlos (Antioquia). Allí había una importante tradición organizativa y de movilización social. La guerrilla intentó cooptar el movimiento cívico, que reivindicaba sus derechos frente a la acción de las hidroeléctricas en la década del 80, para que apoyara la lucha armada. Dicho movimiento optó por no plegarse a los designios de la guerrilla y sufrió las consecuencias de esa decisión al ser objeto de amenazas, persecuciones, desplazamientos y debilitamiento del movimiento.

Algo parecido ocurrió con los grupos paramilitares en varios municipios. Optaron por restringir la asociatividad ciudadana al considerar que cualquier brote organizativo tenía un carácter subversivo y atentaba contra el orden vigente o deseado. Casos emblemáticos son los de Antioquia y Norte de Santander. En los municipios de Ocaña y Tibú, por ejemplo, la presencia de los paramilitares ha tenido un efecto de fragmentación del tejido asociativo y ha logrado minimizar cualquier acción de la población en defensa de sus intereses. Sus prácticas de

²¹ De todos modos, el poder de los grupos ilegales ha encontrado resistencias en algunos municipios, en particular en aquellos que cuentan con una cierta tradición de organización y movilización. Más adelante se hará una referencia a ese aspecto.

terror, amedrentamiento, persecución, muertes selectivas y desplazamiento han tenido un efecto notorio al destruir el tejido social y al colocar a la población en un estado de sujeción y control al servicio del orden que los grupos armados ilegales han venido implantando.

Pero no es ese el único factor. De hecho, en algunos municipios, los grupos armados optaron más por la vía del adoctrinamiento ideológico (como fue el caso de las FARC en Cabrera) o han ganado la confianza de la gente reduciendo drásticamente el empleo de las armas y de la intimidación para implantar su dominio, como es el caso de Puerto López, en el Meta, a través de estrategias asistenciales que buscan resolver problemas de la comunidad, como la seguridad ciudadana y el empleo, por vías más bien individuales y no de atención a las demandas colectivas.

Estas transformaciones, a pesar de las diferencias en tiempo y espacio observadas en el universo de estudio, y de la conducta diferenciada de las autoridades municipales frente a esta cuestión²², han contribuido a reforzar el modo de gestión de control político, ya prevaeciente en estos municipios, al que se le ha agregado una nueva dosis de autoritarismo, como valor agregado de los actores armados a la estructuración de la vida política local y al manejo de los asuntos municipales por parte de las autoridades locales. Dicho autoritarismo, cuyo grado varía de un municipio a otro, termina por restringir las libertades civiles y políticas y tiende a volver monolíticos los aparatos políticos municipales.

Finalmente, en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, el análisis realizado en el capítulo 9 sobre los resultados de la gestión en los 18 municipios muestra, en medio de la diversidad de sus condiciones y procesos, una tendencia claramente deficitaria en lo que respecta a la gestión en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Es cierto que en algunos municipios se registran avances en algunos de esos sectores, lo mismo que en otras áreas, por ejemplo, las infraestructuras urbanísticas. Sin embargo, esos avances no logran llenar los déficits históricos en esos campos ni atender a todos los sectores que requieren de la acción del Estado. Además, no se compadecen en algunos casos con los recursos que, por recaudo propio, por transferencia, o por regalías, poseen los municipios.

La captura de rentas por parte de autoridades y funcionarios municipales y de grupos armados, directamente o a través de terceros, tiene mucho que ver con esta

²² Como se analizó en el capítulo sobre modos de gestión, las autoridades públicas y los funcionarios municipales no actúan de la misma manera en tiempos diferentes, ni al unísono. Hay fisuras y tensiones internas que tornan más compleja la comprensión de los procesos. Sin embargo, en esa complejidad es posible visualizar ciertas tendencias, como las del poco interés de alcaldes y concejales de promover la organización y la participación, o las de la intención de promoverlas siempre y cuando los actores de la participación no se conviertan en un contrapeso social que ponga en tela de juicio su poder hegemónico.

dificultad de las administraciones municipales para dar respuesta a las demandas ciudadanas y a la exigibilidad de sus derechos. La apropiación de rentas públicas para fines privados desvía los fondos de su destinación inicial y llega a destinatarios diferentes a los que deberían beneficiarse con esos recursos. Pero no es ese el único factor. También juega un papel importante el criterio de selectividad que emplean las administraciones municipales, presionadas en muchos casos por los actores armados o en alianza con ellos, para definir los beneficiarios de la gestión pública. Ya se mencionó que en varios municipios la inversión se orienta en buena parte hacia territorios, rurales o urbanos, donde tienen asiento los comandantes de los grupos armados, o hacia áreas de influencia de estos últimos.

A lo anterior se suma la aún débil capacidad de gestión y el desgüeño administrativo en un número importante de los municipios estudiados. Y no son necesariamente los municipios más pequeños. Cabe recordar que son precisamente municipios conurbados a capitales de departamento, como Bello y Soledad, o ciudades como Magangué, los que presentan más desorden administrativo y peores resultados de la gestión. Por supuesto, municipios pequeños como Cabrera y Ovejas se encuentran en la misma situación, lo que eventualmente podría ser explicable por su misma naturaleza (municipios de sexta categoría, con baja capacidad tributaria y escasos recursos técnicos para la planeación y la gestión fiscal). Lo que resulta hasta cierto punto sorprendente es que esos núcleos urbanos de mayor tamaño sigan demostrando muy bajos niveles de gestión y muy pobres resultados en materia social.

Lo que queda claro es que la presencia de actores armados en el territorio tiene una influencia bastante negativa sobre la calidad de vida de la población y produce un conjunto de condiciones que reproducen de manera ampliada las precariedades sociales y económicas de esos municipios, creando en sus habitantes una imagen fatalista sobre su destino. Con razón, varias personas entrevistadas para este estudio señalaron que los problemas que padecen son los mismos que han sufrido desde hace décadas y que nada pareciera hacer posible su erradicación. Esa percepción tiene suficiente soporte en los indicadores sintéticos sobre nivel de vida disponibles, como lo muestra la tabla 3.

Sobresale la crítica situación de Necoclí con un 78% de personas con NBI, lo que ubicó al municipio en el puesto 1.022 del ranking nacional de pobreza, perdiendo incluso lugares en la clasificación, pues en 1993 había ocupado el puesto 1.007. Otros municipios, como Magangué, Sotará, Suárez, Tibú, Ovejas y El Tambo, presentan, según el censo de 2005, datos de personas con NBI superiores al 50% de la población. Once de los 18 municipios presentan porcentajes superiores al promedio nacional, que en 2005 fue de 28,5%. Y aunque los municipios avanzaron

en el período intercensal 1993-2005 en la reducción del porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), se registran sin embargo casos como el de Soledad, precisamente el municipio con mayor crecimiento poblacional en el período, el cual aumentó en 1,04 puntos el porcentaje de población con NBI en el período intercensal, pasando del puesto 43 a nivel nacional al 178.

Tabla 3. Variables de calidad de vida en los municipios estudiados

Municipio	Población con NBI (Porcentaje de personas 2005)	ICV, 2003	Población en niveles I y II SISBEN (%), 2007
Bello	9,03	78,71	78,57
Cabrera	37,44	57,90	98,91
Dosquebradas	11,39	76,59	85,31
El Tambo	52,03	54,28	99,64
La Dorada	25,07	73,92	87,47
Magangué	53,62	62,95	98,74
Necoclí	77,76	52,86	98,21
Ocaña	26,00	69,15	91,05
Ovejas	55,11	58,67	99,06
Puerto López	32,81	70,30	95,87
Salazar	43,59	62,76	96,76
Salento	20,79	69,37	95,15
San Carlos	29,93	70,19	84,37
Soledad	24,05		91,72
Sotará	56,90	58,34	99,14
Suárez	52,00	60,19	97,39
Tibú	56,72	61,25	98,10
Zarzal	17,30	76,82	78,83

Fuente: Censo DANE, Superservicios y cálculos propios.

Los datos del Índice de Condiciones de Vida, correspondientes 2003, muestran una tendencia parecida, incluso, más crítica: todos los municipios, excepto Bello, registran cifras por debajo del promedio nacional, que fue de 77 puntos. Finalmente, en cuanto a la población incluida en el Sisben, los 18 municipios muestran en el periodo 2005-2007 un alto promedio –de más del 80%– de participación de la población ubicada en los niveles 1 y 2 sobre la total encuestada. Durante esos años el municipio con mayor proporción dentro de esa categoría fue El Tambo, con un registro de prácticamente el 100%. Zarzal presenta la menor proporción de la población en los dos niveles más bajos, seguido muy cerca por Bello. También Zarzal es el que más ha visto crecer la participación de estos niveles en el total de la población encuestada: 35% entre 2005 y 2007.

3. DEL MIEDO A LA LEGITIMACIÓN SOCIAL

¿Cuál ha sido la reacción de la población ante la presencia de los actores armados, su relación con las autoridades municipales y su influencia en la gestión pública? ¿Ha generado movimientos de resistencia organizada, dinámicas de subordinación inmediata o de acoplamiento gradual a las nuevas circunstancias? ¿Ha llevado a la ciudadanía a reivindicar sus derechos o ha generado una pasividad, ligada al miedo y, en general, a los riesgos que puede desencadenar su presencia en los escenarios públicos?

En realidad, ha habido de todo un poco. La reacción de la población ha sido muy variada, a tono con los antecedentes del conflicto en cada municipio, con la trayectoria de organización y movilización social en el territorio, con las formas de inserción de los actores ilegales en la vida y en la política local, y con el tipo de vínculo que distintos segmentos de la población han establecido con ellos.

Esa diversidad de reacciones hace parte de un *continuum* que va del temor ante los actores armados, no sólo los ilegales, hasta su legitimación e, incluso, una cierta dosis de optimismo de cara al futuro, pasando por algunos brotes de resistencia civil a los actores del conflicto. Una reacción bastante extendida ha sido el temor frente a los actores ilegales, tanto a los paramilitares como a la guerrilla, pero también a las fuerzas del orden del Estado. Es un miedo derivado de las estrategias de terror utilizadas por los grupos ilegales para hacerse al control del territorio, de las tierras, de la economía y de la política local. Es el miedo a las armas y a la muerte, el miedo a ver desaparecido a algún miembro de la familia, a perder la propiedad, a tener que desplazarse hacia otros lugares para sobrevivir. Es un miedo que se deriva de su condición de indefensión frente a los actores de la violencia, pues su vida es trabajar para sobrevivir y garantizar el pan diario para la familia. Ese miedo es generalizado en el conjunto de la población, pero mucho más intenso en aquellos grupos que no son afectos a los actores armados y que saben que pueden hacer parte de la lista de indeseables en el municipio.

Ese miedo se traduce a veces en el silencio, en la denegación del conflicto como parte de la vida cotidiana, en el desconocimiento de la presencia de los actores armados o de sus intenciones de apropiación del territorio, de las propiedades y de las vidas de quienes lo habitan. “Aquí no pasa nada”, repiten al unísono muchas personas en municipios en los que es mejor callar que morir o que abandonar el terruño. Ese silencio no sólo es de la población sino también de la dirigencia política que teme por su vida si algo dice o que se vuelve cómplice de los violentos. Es un silencio que está también presente en los planes de desarrollo y en documentos oficiales de los municipios. En ellos el conflicto no existe, por lo que no es referenciado como problema ni como objeto de políticas.

A veces el miedo se mezcla con algo de desconfianza frente a los grupos armados, por su autoritarismo y su afán de poder, por los procedimientos empleados que lesionan las libertades, pero también por el desencanto que genera el fracaso de esos sectores en la conducción del municipio, sobre todo desde el punto de vista de la transparencia y de los resultados de la gestión, como ocurrió con el mandato del hijo de Enilce López en Magangué. Es una desconfianza fincada en la incertidumbre acerca de los reales propósitos de los actores armados, de la indeterminación de su conducta.

En otros sectores, en lugar de miedo lo que existe es indiferencia ante lo que ocurre en el entorno. La indiferencia también está vinculada con el silencio. Es otra forma de callar. Es relegar a un lugar secundario el problema para no tener que encararlo ni asumir posición frente a él. Es sentirse ajeno al conflicto y tratar de que este último pase desapercibido. La indiferencia invisibiliza y la invisibilidad es otra forma de sobrevivir.

Hay quienes comienzan a aceptar la nueva situación, es decir, a convivir con el actor armado, con su autoritarismo, con su desfachatez. Esa aceptación tiene, sin embargo, raíces diversas. En algunos, se trata de un acatamiento obligado a las nuevas reglas de juego en la vida local, pues una actitud contraria generaría riesgos para la tranquilidad personal y de la familia. En otros, es una aceptación producida por la rutina, por la costumbre. A fuerza de verlos todos los días, de sentir su presencia permanente, de entender que son un mal necesario, comienzan a decirles que sí, que se pueden quedar y que ojalá ayuden a resolver uno que otro problema del municipio. Y hay otros que terminan por aceptar la presencia y la influencia de los actores armados en su territorio porque derivan de allí beneficios concretos, por ejemplo, un sentimiento de seguridad frente a tres actores armados; o la resolución de conflictos en el municipio, o la generación de empleo y de ingresos en el corto o en el mediano plazo. En este último caso, la aceptación es voluntaria, consciente y conlleva una cierta legitimación del nuevo orden que los actores armados pretenden implantar en el territorio.

De dicha aceptación se desprenden expectativas sobre los beneficios que pueden venir en el futuro, derivados de la presencia de los actores armados, especialmente en el caso de los paramilitares y de otros actores diferentes a la guerrilla. Y, en algunos casos, como ha ocurrido con Víctor Carranza, sentimientos de agradecimiento por los favores recibidos. De allí a la simpatía por los nuevos actores no hay más que un paso. Esa simpatía no es, de todos modos, exclusiva de los paramilitares y los benefactores como Carranza. En algunos municipios, la simpatía de algunos pobladores por la guerrilla sigue siendo efectiva, como ocurre en El Tambo, en Ovejas y en Salazar de las Palmas. Esa simpatía se correlaciona

con un rechazo a otros grupos armados y por la desconfianza que se podría generar si esos otros grupos llegaran a tomarse el municipio.

La aceptación y la simpatía constituyen las semillas de un cierto optimismo en algunos sectores de la población en los municipios estudiados acerca del buen futuro que les espera. Ellos fincan sus esperanzas en los actores armados porque creen que estos últimos pueden contribuir –si es que no lo están haciendo ya– a eliminar la delincuencia a través de jornadas de “limpieza social”, a generar empleo en sus empresas y en los mega-proyectos diseñados para algunos municipios, a brindarles protección y a blindarlos contra la influencia de otros grupos armados.

La actitud positiva de algunos sectores de la población hacia los actores armados ilegales tiene consecuencias importantes: en primer lugar, el afianzamiento de esos actores en el territorio sin necesidad de hacer uso de las armas, salvo en los casos límite en los que ello sea necesario para salvaguardar el orden local. En segundo lugar, la “normalización” de las relaciones entre los grupos armados y la población civil. Finalmente, la posibilidad para dichos grupos de instaurar un nuevo orden, caracterizado por una alta dosis de autoritarismo, un monopolio de los grandes negocios, una alianza sólida con la clase política y una fluida relación con la comunidad.

En esas circunstancias, hay que reconocer entonces que la presencia de los actores armados en el territorio y su influencia en la política y en la gestión local no tienen solamente un mero sentido instrumental, sino que puede haber algo más, a saber, el proyecto de instaurar un nuevo orden económico (concentración de capital y de negocios en sus manos), político (el control de la vida política local) y socio-cultural (autoritarismo legitimado por la gente).

No son éstas las únicas reacciones de la población ante la presencia y la incidencia de los actores armados en la vida local. El estudio comprobó en algunos municipios acciones de resistencia y desobediencia civil a los actores armados, como forma de expresar un desacuerdo con sus modalidades de actuación y con sus propósitos de concentrar poder económico y político, así sea por la fuerza. Generalmente, esa actitud se encuentra con mayor probabilidad en municipios como El Tambo y San Carlos, en los que aún existen vestigios de una tradición de organización y de movilización de la población en torno a luchas compartidas. No es esta una reacción unánime, ni siquiera mayoritaria, pero sí muy significativa de una población que rechaza el uso de las armas como forma de construir convivencia y de buscar un futuro mejor. Son casos excepcionales que no dejan de ser relevantes por lo que representan en un país que tiende más a aceptar que a rechazar la presencia y la influencia de los actores armados en el territorio.

TERCERA PARTE
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO 11

CONCLUSIONES

Este estudio tuvo como propósito indagar sobre la nueva fenomenología de la gestión pública municipal, ligada a la presencia e influencia de actores armados y mafias organizadas en el contexto del conflicto armado en Colombia. Para tal efecto, se examinó el perfil de esos actores, los mecanismos que utilizan para incidir en las decisiones públicas y el grado de influencia que tienen en el diseño de políticas públicas y en el manejo de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de la población. De igual forma, se analizó el impacto de la influencia de estos actores sobre las condiciones de vida de la población, en particular con respecto a la satisfacción plena de sus derechos civiles, políticos y sociales.

El estudio mostró tres estrategias de los actores armados, cuya combinación permite comprender en cada uno de los municipios y en el conjunto del universo de estudio sus formas de incidencia en la gestión municipal: el control territorial, el control político-electoral y el control de la gestión pública municipal. A continuación se recogen algunos hallazgos relevantes del estudio sobre esos tres aspectos y se sugieren algunas reflexiones sobre sus consecuencias para la población en los municipios.

Lo primero que hay que poner de presente es la heterogeneidad, tanto externa como interna, de los actores armados en los municipios estudiados. Externa, en el sentido de que además de la guerrilla y los paramilitares, señalados como los principales grupos armados en el país, se encuentran los narcotraficantes, quienes, a través de su alianza con los paramilitares y con la guerrilla, añaden un nuevo matiz a la complejidad del conflicto en las diferentes regiones del país; las bandas de diferente índole que operan como organizaciones criminales con estructuras propias y que actúan en los ámbitos urbanos y rurales de manera autónoma o al servicio de actores con mayor poder y trascendencia en los territorios; y, finalmente, personas o clanes familiares que llegan a configurar

una estructura particular de poder en los municipios a partir de la combinación de capacidad económica, seguridad privada, influencia política y reconocimiento social, que les otorga poder en el territorio y alto nivel de incidencia en las decisiones locales.

La heterogeneidad es también interna, especialmente en el caso de la guerrilla y los paramilitares. En el primer caso, las estrategias y tácticas desarrolladas en el territorio dependen mucho de las particularidades geo-económicas y políticas de cada región, de la estructura de los actores locales y de la respuesta del Estado en sus diferentes niveles (nacional, regional y local), lo cual otorga una cierta particularidad a la acción de sus diferentes unidades en el territorio. En el caso de los paramilitares, además de los factores anteriores, válidos en su caso, juega uno adicional, a saber, el hecho de que las autodefensas surgieron de manera paralela en varios lugares del país, en respuesta a circunstancias particulares en cada uno de ellos, y no como un movimiento nacional articulado y con propósitos unificados. La unidad de las autodefensas fue un objetivo posterior que no dejó de generar resistencias en varios grupos paramilitares de carácter regional-local.

No obstante esa diversidad, llaman la atención las múltiples similitudes registradas en la conducta de los actores armados respecto a sus modalidades de asentamiento en el territorio, en particular el recurso a formas de violencia muy similares como instrumentos para asegurar el control y la subordinación de las poblaciones a sus fines estratégicos¹.

Un segundo elemento relevante que deja en claro el estudio es el predominio de los grupos paramilitares durante el período de análisis, por lo menos hasta el momento de su desmovilización en las diferentes regiones donde tenían asiento. Ellos se ubicaron en zonas de carácter estratégico desde el punto de vista económico, en las cuales la explotación minera y agropecuaria y el diseño de megaproyectos agroindustriales y de infraestructura constituyen nota característica. En ese mismo período la guerrilla, especialmente las FARC, se replegó progresivamente hacia zonas de montaña y hacia lugares que le sirvieron de refugio, a medida que la acción de los grupos paramilitares y de la fuerza pública les fue reduciendo su espacio de influencia en distintas zonas del país². No obstante, mantuvieron presencia activa en varios territorios analizados, como los departamentos del Norte de Santander y del Cauca.

Lo anterior pone de presente un proceso de “sucesión” de grupos en el territorio, a través del cual un municipio o una zona delimitada conoció la hegemonía de

¹ González, Bolívar y Vásquez (2003) se refieren a este fenómeno como una conducta de mimesis que hace cada vez más parecida la conducta de los actores armados, a pesar de sus diferencias organizativas e ideológicas.

² Ello demuestra, entre otras cosas, una alta capacidad de adaptación y resistencia de las FARC.

diferentes grupos en plazos relativamente cortos durante el período de análisis, fruto de una permanente disputa por el control territorial. Varias de las regiones estudiadas constituyen hoy día territorios en disputa, zonas muy dinámicas desde el punto de vista de la presencia de actores, fenómeno que, por supuesto, produce un efecto muy poderoso de incertidumbre sobre la población local, y de inestabilidad desde el punto de vista social y político. En esa sucesión han entrado a jugar, luego de la desmovilización de los paramilitares, “nuevos actores” que la CNRR ha clasificado en varias categorías, como disidentes, rearmados y emergentes. Pero en otras zonas, más que disputa existe una alianza entre los actores armados, producto de la incapacidad de cada uno de ellos de controlar de forma exclusiva el territorio, y del reconocimiento por parte de todos de las ventajas que puede traer la “convivencia” en un cálculo de costo-beneficio del conflicto.

En tercer lugar, las conductas de los actores ilegales responden a coordenadas de tiempo y espacio y a la estructura de oportunidades que ofrece el entorno, en función de los objetivos que cada uno de ellos ha ido definiendo como parte de su apuesta económica, socio-política y militar. Tales oportunidades aluden al conjunto de condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que facilitan la inserción y el asentamiento de los grupos armados ilegales en el territorio y su interacción con los actores locales. El resultado –de nuevo- puede ser, en unos casos, similar en cuanto a las formas de conducta y de relación con la población en el territorio, aún tratándose de actores diferentes, y, en otros, muy distantes en cuanto a sus objetivos, sus estrategias y sus tácticas de copiamiento militar del territorio y de inserción en la vida política y administrativa de los municipios. Ello explica por qué en ocasiones la conducta de un frente guerrillero sea más parecida a la de un grupo de autodefensa que a la de otro frente de la misma guerrilla, en lo que respecta al control del territorio, de la política y de la sociedad. Y también por qué en ciertas zonas son posibles las alianzas entre diferentes grupos armados, así se trate de pactos muy inestables y frágiles.

Finalmente, es claro que con el paso del tiempo las consignas ideológico-políticas que inspiraron la acción de los actores armados (la toma del poder del Estado, en el caso de la guerrilla; la exterminación de esta última, en el caso de los paramilitares) han cedido su lugar de privilegio a orientaciones de tipo económico (captura de rentas públicas, usufructo de negocios en la región, acumulación de tierra y de capitales, monopolio de actividades económicas, etc.), cambio en parte ligado a las transformaciones regionales y a las oportunidades económicas que ofrecen, alimentadas en algunos casos por las políticas del gobierno nacional, y, en parte, a la alianza de los actores armados con el narcotráfico y con otras mafias ilegales.

El asunto no deja de tener importancia por lo que ello significa desde el punto de vista de la reestructuración de las economías locales y regionales. Lo que se observa en los municipios estudiados y en las regiones de las cuales hacen parte es que desde hace unos años los actores armados han venido configurando un nuevo proceso de acumulación originaria de capital que implica no sólo la captura de rentas públicas, sino la concentración de la propiedad de la tierra, en muchos casos producto de la expulsión violenta de pequeños propietarios, la inserción en proyectos productivos de gran envergadura (algunos de ellos patrocinados por el Estado), el control de negocios en varios sectores de la economía local y la ampliación del radio de acción de las economías ilegales (narcotráfico, contrabando, etc.). Convertida esta acumulación en objetivo último, la relación con la política local y con los aparatos municipales se convierte en un medio necesario para controlar variables claves (orden público, manejo de políticas públicas, orientación de la inversión municipal, legislación, etc.) que generan condiciones de posibilidad de la actividad económica legal e ilegal. Hay en ese sentido una dimensión instrumental en el interés de los actores armados por establecer controles sobre la política local y sobre las decisiones de la gestión pública en los municipios³.

Desde el punto de vista político-electoral, además de la coincidencia con patrones del nivel nacional en el sentido de la preeminencia del bipartidismo y, especialmente, del liberalismo en buena parte de los municipios, el estudio ha permitido observar otros casos donde corrientes de izquierda u otro tipo de partidos o movimientos han logrado hacer su ingreso en el panorama político local, tanto en la competencia por la Alcaldía como en la elección de los Concejos municipales. En la medida en que los partidos tradicionales han ido perdiendo fuerza, otras organizaciones políticas, especialmente afines al uribismo, han copado este espacio político en el período reciente. Sin embargo, más que surgimiento de nuevas alternativas, lo que se observa es un desplazamiento de los partidos tradicionales y especialmente del liberalismo hacia fuerzas políticas que se han alineado al lado de opción ganadora a nivel nacional.

Algunas características parecen ser comunes al conjunto de casos y podrían ser determinantes de la forma como los actores ilegales inciden en la política local: a) la debilidad de los partidos y su instrumentalización, que se expresa en el personalismo y el particularismo de la política, b) el uso de lo público para fines privados, c) la dificultad de las dirigencias partidistas nacionales para ejercer control real sobre sus dirigentes locales, d) el continuismo en el poder político local, bien sea a través la reelección o del impulso a candidaturas de familia-

³ Esa estrategia instrumental se complementa con acciones en otros niveles de gobierno y de la administración pública y con otras instancias del Estado (poder legislativo y judicial), encaminadas a reforzar las condiciones estructurales (normativas, institucionales, etc.) que permitan la realización del interés económico.

res, y e) la relación entre políticos locales y barones regionales, que influencia y condiciona las dinámicas locales y que debería ser tema de mayor profundización en tanto pueden ser clave en la persistencia del autoritarismo local (Gibson, 2006. p. 206).

Pese a la comprobación del personalismo de la política colombiana en los municipios estudiados, el análisis detallado de casos permite intuir la existencia de diferentes tipos de partidos tradicionales, aspecto que no ha sido suficientemente explorado por los investigadores. Sin duda, la clasificación efectuada permite plantear la existencia, no de un partido liberal o de un partido conservador coherente y orgánico, sino más bien, en los términos de Sartori, de “una confederación flexible de subpartidos” (1987. p. 98), los cuales se han configurado –al menos en la etapa de estudio– mediante una relación con procesos locales y a través de los nexos que políticos de este nivel establecen con dirigentes del orden regional y nacional.

En la mitad de los municipios estudiados las acciones de los grupos armados ilegales impidieron que las autoridades elegidas lograran terminar su periodo de gobierno, bien sea porque recibieron amenazas, particularmente de grupos subversivos, que les impidieron gobernar, o porque fueron asesinadas. Esta situación ha afectado por igual a representantes de muy diversas corrientes políticas tradicionales, generando efectos negativos tanto en la clase política local como en la gobernabilidad de los municipios, todo lo cual constituye una muestra evidente de los estragos que produce la no resolución del conflicto en la operación de los sistemas políticos locales.

La actividad de las guerrillas se ha orientado a alterar los resultados de las contiendas electorales, bien sea postulando candidatos propios o avalando otros; bien saboteando los comicios. En el primero de los casos se encontraron evidencias de que al menos en tres municipios donde las guerrillas de las FARC, el ELN y el EPL tuvieron presencia histórica y algún grado de aceptación por parte de la población, se mantuvieron relaciones con partidos o movimientos políticos de izquierda o con candidatos de movimientos cívicos con el objeto de permear la institucionalidad local. A diferencia de los grupos paramilitares, que tienen vigencia al final del periodo de análisis, en general ya no existen en el universo de estudio fenómenos de incidencia guerrillera en el poder local, restringiéndose al sabotaje a elecciones, a excepción de un par de casos, protagonizados ambos por el ELN.

En cuanto a los paramilitares, su relación es más recurrente con sectores políticos ligados a los partidos uribistas, aunque también establecen relaciones con líderes de los partidos tradicionales. En términos generales, la entrada de los paramilitares a los territorios se hizo de forma violenta, pero una vez eliminados

los contendores de la competencia, tuvo lugar un proceso de toma progresiva del poder local que incluye el aval a candidatos, el apoyo financiero, logístico y de seguridad y la realización de acuerdos sobre campañas y programas, así como la postulación de candidatos propios.

Si bien existen diferencias en cuanto a la relación estratégica de las guerrillas y los paramilitares con los temas político-electorales, en términos del uso por parte de estos últimos de mecanismos más instrumentales para incidir en los comicios, hay similitudes en el recurso a la violencia y la intimidación contra candidatos opositores y votantes. La generación de miedo y de terror ha sido sin duda un recurso utilizado para el logro de los fines de ambos grupos. Los paramilitares, sin embargo, han sido más proclives a cometer delitos electorales que la guerrilla, lo que muy probablemente se explica por su interés estratégico en la institucionalidad local.

La actividad del narcotráfico, por su parte, ha estado ligada, al menos en los municipios analizados, a la actividad del paramilitarismo, por lo que ha sido similar la relación con políticos de los partidos mencionados. En general, proveen financiación y protección a aspirantes a cargos de elección popular en los municipios, a cambio de mantener sus negocios ilícitos, privilegiando en su relación estrategias de negociación y no tanto de confrontación.

En relación con otros actores, es de mencionar la instrumentación de los partidos tradicionales y la posterior alianza con Apertura Liberal por parte de Enilce López, “La Gata”, en Magangué, y el caso de Víctor Carranza, “el Patrón” en Puerto López, quien se alió con el partido Liberal dominante y posteriormente con los partidos uribistas a los que muchos políticos locales se desplazaron. Dos diferencias se destacan en la estrategia utilizada por estos personajes: en Magangué hay un propósito expreso de desplazar a la clase política tradicional a través del ingreso de candidatos propios, mientras que en Puerto López se opta por cooptar la clase política local. Una segunda diferencia radica en la proyección política más allá del municipio, que intenta desarrollar “La Gata”, fenómeno que no se observa en Puerto López. En contraste, no se encontraron mayores distancias en cuanto a los mecanismos más instrumentales utilizados para lograr sus fines, en tanto en ambos casos hay evidencias de la utilización de la superioridad que proporcionan las armas para amedrentar al contrario.

La afinidad entre sectores políticos y actores ilegales puede explicarse por una coincidencia de intereses en términos políticos, económicos y de otra índole, que se dan en contextos donde los partidos políticos y sus dirigencias nacionales tienen poco o ningún control sobre los líderes locales y donde los mecanismos judiciales y de otro tipo existentes no son suficientes para desincentivar acciones

delictivas, como lo están mostrando las investigaciones realizadas recientemente por el poder judicial.

En las elecciones de 2007 el papel de los paramilitares y la guerrilla es radicalmente diferente en municipios dominados por uno u otro actor. Mientras la incidencia actual de la guerrilla se limita a situaciones de sabotaje a elecciones y casos aislados de negociación con actores políticos, los paramilitares han impuesto, en general, unas reglas de juego que fijan condiciones para la competencia, así como ciertas delimitaciones sobre quién puede participar y quién está excluido de una posibilidad de acceso real al poder político. A dichas reglas y condiciones se ha llegado por dos vías: el exterminio del opositor y el asentamiento en el territorio acompañado de alianzas con políticos o la participación a través de candidatos propios, lo que les ha permitido ejercer control y -en no pocos casos- asegurar un cierto nivel de aceptación entre los pobladores, el cual se ve soportado por la política nacional de negociación con estos actores ilegales.

En este sentido el acceso al poder local en municipios dominados por el paramilitarismo se encuentra restringido, lo que se hace palpable tanto en las amenazas que reciben los candidatos de oposición como en las dificultades que tienen para realizar sus campañas e incluso para conformar sus listas a concejos. Esto implica que en algunos municipios estudiados existe hoy poco espacio para la participación político-electoral de fuerzas alternativas.

Las elecciones del 2007 mostraron importantes niveles de competencia y competición electoral en los municipios estudiados: hubo un número importante -en algunos casos abultado- de listas y candidatos a Alcaldía y al concejo, y en la mayor parte de los casos hay diferencias considerables entre el candidato ganador en las elecciones para alcalde y el que le sigue en votos. El análisis de los partidos que estuvieron presentes en las elecciones para alcaldes pone en evidencia el desplazamiento del escenario político de los partidos tradicionales y especialmente del liberalismo, pese a lo cual muchos de los ganadores a nombre de nuevas colectividades tienen su origen en el bipartidismo.

En cuanto a los Concejos municipales, también hay un importante nivel de competencia, que tuvo lugar en un contexto de fragmentación del sistema de partidos en ámbitos locales, a pesar de los intentos de la reforma política del 2003 de fomentar la agrupación. Así, el número de partidos y de candidatos fue bastante amplio, predominando, como en el resto del país, las listas con voto preferente y la poca participación del género femenino en las mismas. El personalismo se expresa también en el peso que las votaciones por candidatos individualmente considerados tienen sobre la votación por el partido. En este sentido, el análisis efectuado deja una serie de interrogantes sobre la realidad encontrada en el conjunto de

municipios estudiados, que harían necesaria la introducción de un conjunto de cambios en una reforma política centrada en lo local.

La proliferación de nuevos partidos y movimientos políticos en los municipios estudiados, varios de ellos ligados a la influencia de un caudillo local o regional, no significa necesariamente un avance del pluralismo democrático; más aún, podría pensarse más bien lo contrario: que esa aparente multiplicación del alternativas significa más bien un intento de anularlo, en la medida en que la arena política se vio sometida en la mayoría de los casos analizados a las limitaciones y a las reglas de juego impuestas por los actores ilegales. Es un “pluralismo” autoritario y oligopólico, sostenido por la fuerza implícita o explícita de las armas, que solamente permite la entrada y el juego de opciones que se acogen a las nuevas reglas. En tal sentido, los municipios y las elecciones locales pueden estar convirtiéndose en bastiones de resistencia a la democratización de los sistemas políticos y, en general, de la vida política local, por la vía de la imposición de un régimen monolítico, mono-discursivo, que no admite al adversario, sino solamente a los pares y a los del mismo bando.

Ese régimen se ha ido imponiendo poco a poco, hasta el punto de que el uso de las armas, como instrumento para “alinear” a las fuerzas políticas, se ha reducido significativamente. En efecto, en la campaña política del 2007, aunque la Misión de Observación Electoral, MOE, consideró a todos los municipios del universo de estudio en las categorías de riesgo, exceptuando a Cabrera, Sotará, Suárez y Salazar de las Palmas, se encontró que en un buen grupo de municipios no se denunciaron hechos de violencia. En los otros la acción más constante tanto de guerrillas como de otros sectores, incluyendo los grupos desmovilizados, fueron las amenazas, las presiones y las intimidaciones. También se obtuvo información sobre encuentros de diferente tipo de grupos armados al margen de la ley con actores políticos para realizar acuerdos o para auspiciar o permitir candidaturas.

En general en las elecciones de 2007 disminuyeron los niveles de violencia, lo cual estuvo asociado a cambios en las condiciones de seguridad y al interés de actores armados de tener un menor nivel de exposición ante la opinión pública nacional como resultado de las denuncias realizadas en las elecciones del 2002, 2003 y 2006, y la participación activa de diversas entidades estatales y no gubernamentales para realizar seguimiento a las elecciones municipales. Sin embargo, es bastante plausible la explicación según la cual las armas o el recurso a la violencia son menos utilizados en la medida en que en algunos municipios se han aceptado unas reglas de juego y creado unas condiciones sobre la competencia política informales, aceptadas por políticos y votantes, que convienen a los intereses de actores ilegales, especialmente de los grupos paramilitares.

Finalmente, en lo que respecta a la incidencia de los actores armados en la gestión municipal, el estudio permitió identificar dos grandes categorías: la presión “desde afuera” y la incidencia “desde adentro”. La primera fue privilegiada por la guerrilla, aunque otros grupos también hicieron uso de esa vía para tener injerencia en los gobiernos locales. Su rasgo principal es el uso de la fuerza para lograr ciertas decisiones de gestión. Varias modalidades fueron encontradas en esta categoría: el quiebre del orden público, el veto a funcionarios públicos para que visiten ciertas zonas bajo control de los grupos armados, la presión para lograr contratos o inversiones en beneficio de sectores aliados a los grupos armados, la petición de cuentas y la amenaza latente de acciones en cualquier momento.

La segunda forma, preferida por actores armados diferentes a la guerrilla, aunque esta última también hizo uso de ella, consistió en insertarse en el aparato municipal para obtener beneficios económicos o políticos derivados de la gestión municipal. Aquí también fueron identificadas varias modalidades: la captura de rentas, la incidencia en planes y políticas públicas, la presión para orientar inversiones hacia territorios o poblaciones en sus áreas de influencia y control y, finalmente, la definición de pactos de protección y seguridad para la permanencia de los actores armados en el territorio y el desarrollo de su actividad legal e ilegal.

A través de estas diferentes modalidades, los actores armados ilegales han logrado tener una incidencia –mayor en unos municipios, menor en otros- sobre las decisiones públicas y se han comenzado a lucrar de ellas. Ello les ha permitido ampliar su radio de acción económica y ejercer un control sobre la población –no solamente sobre la economía– en el territorio.

La captura de rentas fue la práctica más frecuente en la mayoría de los municipios, especialmente en aquellos que poseen altos ingresos por la vía del recaudo propio, de las transferencias o de las regalías. La apropiación de recursos públicos para satisfacer intereses particulares se convirtió en un atractivo para casi todos los actores ilegales, ansiosos de aprovechar el incremento de los recursos municipales como una fuente de enriquecimiento personal o de financiación de su actividad militar en el territorio, y dio cabida a una serie de conductas que elevaron los riesgos de corrupción en el manejo de los asuntos públicos en los municipios estudiados.

El significado de esta práctica ha sido objeto de diversas hipótesis, entre las cuales se destaca la formulada por Sánchez y Chacón (2006). Según ellos, la descentralización ha sido una condición propicia para el avance del conflicto pues los gobiernos locales cuentan con menor capacidad represiva y con recursos crecientes que aumentan el “botín” de depredación de los grupos irregulares. En

Colombia –señalan los autores- la descentralización, “al tiempo que redujo el papel de las llamadas ‘condiciones objetivas’ del conflicto, al permitir un avance sin precedentes en los indicadores sociales, facilitó la labor de los grupos irregulares, al permitirles nuevas oportunidades de control territorial y de recursos de financiación” (Sánchez y Chacón, 2006. p. 369).

Sin duda, como se mostró en este estudio, la captura de rentas ha servido de motivación a los actores armados para pretender el control de las administraciones locales. Sin embargo, no es esa la única razón y es muy posible que no sea la principal. En el caso de la guerrilla, hubo –es cierto– en algún momento un interés de canalizar fondos públicos hacia sus arcas, como forma de complementar las fuentes de su supervivencia material y de financiar la lucha armada. Pero queda claro que había otros motivos para incidir en los asuntos municipales: control del territorio; alianzas con las autoridades públicas (alcalde y concejales); pactos con sectores políticos para incidir en la orientación de las decisiones municipales, especialmente en materia de inversión y de seguridad para la guerrilla; construcción y mantenimiento de una base social de apoyo a su lucha contra el Estado.

En el caso de los paramilitares la captura de rentas ha sido efectivamente una de las principales razones de su presencia en el territorio y de su interés por controlar las administraciones locales. Pero el estudio ha mostrado la relevancia de otros motivos, parecidos a los de la guerrilla, excepto desde el punto de vista ideológico: control del territorio, canalización de fondos hacia áreas de su influencia (clientelismo armado), garantía de condiciones legales e institucionales para el ejercicio de su actividad económica (legal e ilegal), seguridad personal y de grupo, alianzas locales y nacionales con la dirigencia política y estructuración de apoyos sociales. Así, pues, si bien la captura de rentas y la mirada de los municipios como “botín” para depredar ha sido una de las razones que llevaron a los grupos armados ilegales a interesarse por las administraciones locales, ella se ha mezclado con otras motivaciones que trascienden el afán lucrativo.

Menos aún se puede plantear la idea de que la descentralización ha sido una condición propicia para el avance del conflicto, si con ello se quiere decir que la descentralización del Estado, en lugar de constituir un elemento para pacificar el país, terminó por agravar el conflicto armado al entregar jugosos ingresos adicionales a los municipios. No sobra recordar que los grupos guerrilleros se asentaron inicialmente en zonas pobres y de colonización, donde los recursos municipales, incluso después de la reforma descentralista en 1986, no eran tan importantes como para llamar la atención de este actor armado, por lo menos en comparación con otras fuentes de financiación, como la extorsión y el secuestro y, posteriormente, el narcotráfico, que le reportaban ingresos muy superiores. Luego, cuando

se dirigen hacia regiones más ricas en recursos (naturales, económicos, transferencias, regalías) y cuando aparece en varias regiones del país el fenómeno paramilitar, la captura de rentas puede ser tenida como un factor de interés, aunque, como se ha reiterado, no el único ni el más importante. Además, la descentralización no es únicamente un mecanismo de traslado de mayores recursos a los municipios y departamentos. Es, además y sobre todo, un proceso socio-político de multiplicación de los centros de decisión que trasciende su dimensión financiera. Señalar que la descentralización fue condición para ahondar el conflicto en el país constituye una generalización equivocada. Esa generalización implicaría como conclusión lógica que una de las condiciones para resolver el conflicto sería reducir al máximo los ingresos de las entidades territoriales, de manera que no sigan convirtiéndose en foco de interés para los grupos armados ilegales. Habría, por tanto, que acabar con la descentralización, para evitar a los actores armados la tentación de la codicia. Un argumento más atenido a una concepción moderna y democrática del Estado señalaría, por el contrario, que hay que fortalecer política, administrativa y financieramente la descentralización, y adicionalmente combatir las condiciones subjetivas y objetivas que propician la emergencia de actores armados ilegales en el territorio. Para hacer uso del refranero, “no hay que tirar al niño junto con el agua sucia de la bañera”.

De todos modos, la captura de rentas emerge como un fenómeno relevante en el marco de las transformaciones del conflicto armado y debe ser entendida y explicada en sus reales dimensiones. Entre otras cosas, ella ha sido posible por la coincidencia de proyectos políticos entre los actores armados, la dirigencia política y grupos locales que ostentan el poder económico y social. Este estudio mostró que dicho proyecto se plasmó, en lo que respecta a la gestión municipal, en un modo de gestión de “control político”, cuyo rasgo principal es la concentración de las decisiones en cabeza del alcalde y de su círculo de confianza, conformado por personas, familias, grupos y aliados políticos, incluidos los actores ilegales.

Ese modo de gestión no ha operado de la misma forma en todos los casos: el carácter abierto o cerrado de estos círculos de influencia y la apertura mayor o menor a la participación ciudadana permiten comprender las diferencias en la manera como se ha desarrollado la gestión en los municipios investigados. Fue esa la base para distinguir varias modalidades de control político (elitista, señorial, mafioso, clientelista y participativo) cuyos rasgos diferentes tienen que ver con la focalización de la acción municipal, la capacidad de incorporar innovaciones y la apertura de las autoridades públicas a la participación ciudadana. No obstante esas diferencias, la tendencia dominante es hacia la concentración de poder y hacia la implantación de modelos autoritarios de relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Ese modo de gestión encajó perfectamente en el imaginario y en las prácticas autoritarias de los grupos armados, lo que generó afinidades entre la tradición política de los municipios y las “reglas de juego” que los grupos ilegales fueron imponiendo en el manejo de la vida política y de la gestión municipal. En otras palabras, los actores armados encontraron un terreno abonado para su inserción en la vida local y para la implantación de reglas de juego, que, en últimas, no eran tan nuevas ni para la dirigencia política ni para la población⁴. El ingrediente adicional incorporado por los actores armados fue el uso de la violencia, por medio del cual intimidaron a los opositores y a sus bases sociales.

Así, la afinidad entre algunos sectores de la dirigencia política y los grupos armados no se dio únicamente alrededor de la dinámica electoral, sino también en lo relativo al manejo los asuntos locales. Por eso, la inserción de los grupos armados en la gestión municipal fue en general fluida y solamente recurrieron al uso de la violencia cuando la presión ejercida por ellos encontró barreras de resistencia en la clase política (en el gobierno o en la oposición) y/o en la ciudadanía.

La injerencia de los grupos armados en la gestión ha tenido un efecto negativo sobre las condiciones de vida de la población en los municipios, miradas desde el punto de vista del ejercicio pleno y la garantía de sus derechos. A ese respecto, el estudio mostró que tanto los derechos civiles, como los políticos y sociales han sido constantemente vulnerados, comenzando por el derecho a la vida, las libertades básicas (de asociación, de expresión, de movilidad en el territorio), la libertad de elegir y ser elegido, la posibilidad de organizarse y de participar en las decisiones públicas. Este es probablemente uno de los efectos más visibles de la incidencia de los actores armados en la gestión municipal: el debilitamiento del tejido social y el deterioro de las condiciones sociales y políticas que posibilitan la participación de la ciudadanía en las decisiones municipales. De otra parte, los resultados de la gestión, en términos de los indicadores analizados, son en general bastante deficientes, lo que significa que la inversión pública no necesariamente se está reflejando en mejores condiciones de vida, a juzgar por el estancamiento -incluso la baja- de indicadores de resultado en coberturas, eficiencia y calidad en los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principales competencias de los entes municipales. Es significativo a ese respecto el hecho de que según los datos del censo de 2005, 11 de los 18 municipios estudiados siguen teniendo un nivel de NBI superior al promedio nacional.

⁴ Esta coincidencia entre tradición política de los municipios y proyecto político de los actores armados permite poner en tela de juicio la tesis de que el Estado ha sido “víctima” de estos últimos. Por el contrario, lo que se desprende de este estudio es la idea de que ha habido una fuerte connivencia entre algunos sectores de la dirigencia política local, que desde lustros atrás tenían en sus manos los hilos del poder, y los actores ilegales, lo que facilitó la erosión desde dentro de las bases democráticas del poder local, definidas desde mediados de la década del ochenta y ratificadas por la Constitución de 1991.

A pesar de lo anterior, hay sectores de la sociedad que comienzan a acoger a los actores armados en su medio, sea por miedo a ellos, sea porque han percibido mejoras en ciertos aspectos de la vida local, sea porque los ven como agentes de desarrollo en ciertos campos, como la seguridad ciudadana y la generación de empleo e ingresos. Los grupos sociales que oponen resistencia a los actores armados son cada vez más la excepción que la regla. Lo que parece vislumbrarse de cara al futuro es una legitimación de los actores armados, especialmente de los grupos paramilitares y de sus aliados, en la medida en que éstos, en alianza con la dirigencia política, son vistos como agentes prestadores de bienes y servicios que las comunidades vienen reclamando de tiempo atrás y que hasta ahora ni el gobierno nacional, ni la guerrilla, ni otros agentes públicos y privados han podido entregar a la ciudadanía⁵.

Lo que parece estar detrás de la conducta de los actores armados y de la manera como se estrechan los vínculos con la población es algo más que un uso instrumental de los aparatos municipales para obtener lucro, aunque esa parece ser una de sus motivaciones más importantes. El análisis realizado a lo largo de este libro sugiere que existe en cabeza de dichos actores la intención de implantar un nuevo orden económico, político y social que les garantice permanencia, reconocimiento, dominio y protección en el territorio. Su interés en las administraciones municipales –especialmente en el caso de los paramilitares y de las mafias del narcotráfico– no es transitorio ni exclusivamente instrumental para la acumulación de capital –aunque esa no deja de ser una motivación sustantiva– sino que refleja un proyecto político de construcción de un nuevo orden a la medida de sus intereses. La triple estrategia de control territorial, control político-electoral y control de la gestión municipal se explica a partir de ese proyecto.

Ello significa que detrás de la acción de los grupos ilegales, especialmente del paramilitarismo y sus aliados, hay una racionalidad que orienta sus conductas y que le apuesta a objetivos de mediano y de largo plazo. La violencia no es una ocurrencia aleatoria de un grupo de personas con una fuerte inclinación por el uso de las armas como fórmula para conseguir objetivos económicos o políticos, sino que es una manera calculada y racional de alcanzarlos, en este caso con un alto contenido político. Esa racionalidad se traduce en un proyecto que, como ya se señaló, tiene aristas políticas, económicas y sociales. En otras palabras, es una racionalidad conducente a la implantación de un nuevo orden político y social. Dicho proyecto tendría como pilares fundamentales un régimen político autorita-

⁵ Se dibuja así en el nivel micro-territorial lo que el estudio del PNUD sobre la democracia en América Latina reveló hace unos años: que un porcentaje significativo de la población que prefiere la democracia a cualquier otro régimen (casi la mitad, según el estudio del PNUD) estaría dispuesta a apoyar un gobierno autoritario si éste les resuelve los problemas económicos (2004).

rio, una acumulación de capital a sangre y fuego en nuevas manos, y una base social legitimadora, beneficiaria de favores y prebendas.

Algunas condiciones del entorno regional y, sobre todo, nacional serían favorables a ese nuevo orden: en primer lugar, un modelo de desarrollo basado en la concentración de la propiedad (de la tierra, del capital, de las acciones, de los ingresos) y en el imperio del gran capital y del sector financiero; en segundo lugar, un régimen político autoritario, fundado en principios y valores católicos y en una ideología conservadora, abanderado por quienes manejan actualmente los hilos del poder del gobierno y de franjas importantes del Estado; en tercer lugar, una sociedad altamente individualista, fragmentada y desigual, atada a la tradición, poco abierta al cambio, impregnada por un facilismo como método de vida y de supervivencia, y desentendida de la construcción de un esquema más igualitario en la distribución de la riqueza; finalmente, una concepción de ciudadanía pasiva, dependiente de los favores del Estado y de la intermediación política, proclive al caudillismo y al asistencialismo.

Ese nuevo orden compite con otros y no se impone tan fácilmente. Si bien hay sectores de la población en las regiones afectadas por la presencia de los actores armados, que se han ido adaptando al nuevo orden, acogiéndose a él, así sea como forma de supervivencia, otros le apuestan a estrategias de vida diferentes, basadas, por ejemplo, en principios de pluralismo, solidaridad, cooperación y democracia. Lo que hoy se advierte entonces en varias regiones del país es una confrontación de órdenes sociales y políticos en el territorio, que convierte a este último en un escenario dinámico, sinuoso y, hasta cierto punto, impredecible. Allí están en juego proyectos políticos diferentes, tanto en el seno de la sociedad como del Estado, algunos afines al proyecto del gobierno nacional, mientras otros le son contrarios y resisten el embate del autoritarismo. Si en la década del 90 y en los años que van corridos de la actual las regiones han sido bastiones de resistencia autoritaria a los procesos de democratización del país, ¿no podrían también convertirse en abanderados de una propuesta democrática que resista al proyecto autoritario que se viene imponiendo desde hace un poco más de un lustro?

¿Cuál es el alcance y el impacto de estos cambios en las coordenadas de la vida local? Una de las apuestas políticas más importantes del país en la década del ochenta fue la descentralización del Estado, ratificada por la Constitución de 1991. Lo que muestra el análisis de los municipios estudiados es que ese ideal no sólo está lejos, sino que se aleja cada vez más. La implantación progresiva por parte de los actores armados y de sus aliados sociales y políticos de un orden autoritario, paralelo a una fuerte concentración de la propiedad económica, contrasta abiertamente con los propósitos de la reforma municipal de 1986 y de la Constitución de

1991, pues niega de plano los principios de la democracia participativa, la justicia social y la convivencia pacífica. Los actores armados y sus aliados en el territorio tienen otro modelo en la cabeza, no necesariamente racionalizado, pero sí afín a una concepción elitista de la sociedad y del Estado que impide que la autonomía local se convierta en un instrumento para asegurar el bienestar de la población que habita en los territorios.

Lo que ha ocurrido en ellos es que el dominio de los actores armados ilegales y la complacencia en algunos casos de la dirigencia política y de algunos sectores sociales frente a la conducta de los primeros han terminado en la consolidación de modelos autoritarios de gestión municipal (modo de control político) y no en una democratización de la vida local. Esto obedece a dos factores: de un lado, al control ejercido por los actores armados ilegales sobre la economía y, sobre todo, sobre la política local, lo que significa la imposición –en algunos casos a la fuerza– de reglas de juego y de formas de operación de la vida local funcionales a sus exclusivos intereses; de otro, a la pre-existencia de una cultura política marcada por el autoritarismo y el clientelismo como formas dominantes de relación entre la sociedad y el Estado, que ha servido de caldo de cultivo para la acción de los actores armados ilegales.

Para algunos sectores de la opinión política esta situación constituye una razón de peso para echar atrás el proceso de descentralización y regresar a un modelo centralista de organización del Estado. El gobierno central es afín hoy día a esa idea y ha venido implementando una estrategia de re-centralización a través de la reducción de los recursos de transferencias, en relación con lo ordenado por la Constitución de 1991, y, sobre todo, de una intervención creciente, a través de la inversión pública, en campos de competencia de los municipios y departamentos.

Sin embargo, ese punto de vista confunde los términos. Que en los municipios estudiados y en otros del país los actores armados ilegales hayan impuesto su ley y se haya configurado un orden autoritario no significa que la descentralización no tenga sentido como forma de organización del Estado y que haya que acabar con ella, sino que en Colombia los imaginarios autoritarios se siguen imponiendo y las fuerzas democráticas no logran tener suficiente fuerza en la definición de las orientaciones de la gestión pública en esos municipios. La cuestión, por tanto, no es debilitar la descentralización, sino buscar las vías para consolidarla a través del fortalecimiento de los actores portadores de un proyecto político de democracia y participación, que puedan contrarrestar la influencia de los actores armados.

Por supuesto, es preciso hacer ajustes al proceso, a fin de garantizar mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión de los asuntos locales. Su diseño

en la década del ochenta no fue perfecto. Hay que modificar las reglas de juego de la participación y se requieren algunos re-diseños institucionales que permitan una mejor operación del aparato administrativo de municipios y departamentos. Se trata de cambiar para fortalecer y no para debilitar la descentralización⁶.

En últimas, se trata de asumir una postura frente a cuál es el modelo de Estado que más le conviene al país: un modelo centralizado o uno que multiplique los centros de poder, con mecanismos que permitan a estos últimos operar con criterio de bien colectivo, en el marco de una relación más directa y democrática (tanto en términos de procedimiento como sustantivos) entre gobernantes y gobernados.

Otro elemento que surge del análisis de las páginas anteriores se refiere a los modos de gestión pública municipal. La reforma municipal de 1986 y la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos legislativos propendieron por una gestión eficiente en el uso de los recursos, eficaz en el logro de metas, transparente en el manejo de los asuntos públicos, efectiva en el mejoramiento de la calidad de vida en el territorio, y democrática en la toma de decisiones. Eran esas condiciones para el crecimiento económico, el desarrollo humano y la construcción de la paz en el país.

Lo que muestra el análisis de los municipios estudiados es preocupante en el sentido de que no todos esos propósitos se han cumplido, lo que debilita fuertemente la apuesta por la democracia participativa y por un Estado social de derecho al servicio de todos los ciudadanos y las ciudadanas, especialmente de los más desfavorecidos. Se ha configurado en los territorios locales, por cuenta de la acción de los grupos armados ilegales, un modo de gestión medianamente eficiente y poco eficaz, poco transparente, muy poco democrático y, sobre todo, incapaz de garantizar los derechos de la población.

La incidencia de los actores armados no es el único factor que ha producido ese resultado, pero sí uno de los más importantes, como se ha mostrado en este estudio. Otras variables de incidencia tienen que ver con los modelos de gestión pública heredados del pasado, en los que el autoritarismo, el clientelismo y la primacía de los intereses particulares constituyen sus ejes estructurantes; con una cultura política de la población en la que la dependencia con respecto a los intermediarios políticos, el desconocimiento de sus derechos y los bajos niveles de iniciativa ciudadana en los asuntos públicos constituyen componentes centrales; en fin, con un modelo de relaciones intergubernamentales en las que el gobierno nacional se resiste a ceder poder a las autoridades territoriales y, por el contrario,

⁶ En el próximo capítulo de recomendaciones se hace una referencia más detallada a estas propuestas.

intenta permanentemente ejercer un control sobre su desempeño y sus decisiones y, más aún, recuperar competencias y recursos que les fueron devueltas a los municipios y los departamentos desde mediados de la década del ochenta del siglo pasado.

Estos factores estructurales, heredados del pasado, han abonado el terreno a los actores armados ilegales y han facilitado la implantación de un modo de gestión pública jerárquico y vertical, afín a sus intereses económicos y políticos. La gestión municipal ha sido para ellos un instrumento de reconfiguración cooptada del Estado municipal (Garay y otros, 2008), que encaja perfectamente en los contextos locales en los cuales han tenido presencia.

Las anteriores consideraciones plantean un signo de interrogación sobre el modelo de democracia que está implícito en el nuevo orden social y político agenciado por los actores armados ilegales y sus aliados, que tratan de imponer a toda costa. No se acerca ni mucho menos al modelo de democracia participativa contenido en la Constitución del país. Desde un punto de vista estrictamente formal, las instituciones de la Constitución se mantienen; pero en la vida real algunas de ellas no son implementadas (por ejemplo, los espacios de participación) o constituyen simples cascarones para desarrollar prácticas contrarias a su espíritu inicial. Lo que muestran los casos estudiados es que en los municipios donde hacen presencia los actores armados y tienen una influencia en las decisiones de la gestión pública se impone un modelo de democracia autoritaria, en el que unas minorías controlan los hilos del poder, excluyen a la oposición e imponen reglas de juego y decisiones sin consulta alguna con los sectores sociales interesados. A lo sumo, se transan algunas políticas con los intermediarios para construir consensos y mantener unos márgenes mínimos de gobernabilidad.

La posibilidad de que ese modelo opere no depende únicamente de las decisiones estratégicas de los actores armados ilegales, ni de los pactos que realizan con otros actores locales y supra-locales, sino también de la connivencia de la ciudadanía. La aceptación progresiva del nuevo orden, la imposibilidad para los sectores minoritarios de oposición de organizarse, expresarse y actuar en el escenario público, la búsqueda de soluciones inmediatas a las necesidades sentidas, así impliquen la exclusión de los beneficiarios de las decisiones relacionadas con la entrega de bienes y servicios, y el silencio sobre lo que realmente ocurre, producto de amenazas o del deseo de “no meterse en líos”, parecen ser la norma que rige las prácticas de la mayor parte de la población, ausente cada vez más de la vida pública.

Lo cierto es que en la medida en que ese modelo se generaliza en diferentes regiones de la geografía nacional, se convierte en una amenaza real a la pervivencia

de los postulados que sustentan la Constitución Política de 1991, entendida como pacto de paz para la construcción de democracia en Colombia, por lo menos en lo que toca a la vida local, que es precisamente el escenario en el que la gente vive y resuelve sus problemas del día a día. Allí está uno de los retos más importantes que tiene el país actualmente, muy relacionado con la búsqueda de la paz y con la creación de las condiciones para el desarrollo con justicia social.

CAPÍTULO 12

DE CARA AL FUTURO

Las preguntas ineludibles: ¿qué hacer ante las evidencias sobre la presencia de los actores armados en la vida local y su incidencia en la gestión municipal? ¿Tendría el país que aceptar resignadamente el poder de los nuevos grupos e intentar acomodarse a las nuevas circunstancias definidas por su dominio económico, social y político? O ¿existen vías alternativas de organización de la vida local y nacional, inspiradas en principios opuestos al autoritarismo y al uso de la fuerza como medios para construir un nuevo orden social y político? En las páginas siguientes se formulan algunas consideraciones que parten de una respuesta positiva a este último interrogante.

Tales consideraciones parten de dos postulados: en primer lugar, se trata de profundizar la democracia como proyecto político para el país y para sus regiones y municipios. En tal sentido, la Constitución, la que surgió del trabajo de la Constituyente en 1991, no la que ha resultado de 28 reformas posteriores, admitiendo sus limitaciones y debilidades, sigue siendo el principal referente para el diseño de propuestas de futuro, sobre todo en aspectos como la descentralización, la autonomía territorial, la democracia, la participación, el pluralismo y el respeto a los derechos humanos, consignados en el artículo 1° de la Carta Política.

En segundo lugar, la cuestión de la incidencia de los actores armados en la vida municipal es un asunto de alta complejidad por la trama de factores que se han entretendido para producir esa nueva realidad nacional: factores de *tiempo* (evolución del Estado, la sociedad y el mercado en el último medio siglo), *espacio* (configuración regional del país y particularidades de cada territorio) *cultura* (imaginarios sociales sobre la construcción de ciudadanía y de un sentido de nación), *modelo de desarrollo* (concentración de la propiedad, intervencionismo de Estado a favor de los grandes grupos económicos y ampliación de la brecha

social), *naturaleza del régimen político* (autoritarismo, caudillismo, clientelismo, centralismo), *estructuración del orden social* (fragmentación de la sociedad, emergencia de actores armados, orden y violencia), entre otros, se entrecruzan para dar lugar a una realidad difícil –aunque no imposible– de comprender y, sobre todo, de transformar. Cualquier propuesta de acción debe, en consecuencia, atenerse a la naturaleza del fenómeno y tocar una gran cantidad de dimensiones de la vida social y política del país.

Enfrentar, por tanto, la incidencia de los actores armados en la gestión pública constituye una tarea de largo plazo que abarca gran cantidad de dimensiones imposibles de reseñar en este apartado. No obstante, se formulan algunos derroteros generales que pueden ser el punto de partida de una reflexión colectiva, siempre inspirada en un proyecto de fortalecimiento y profundización de la democracia, en su doble contenido de representación política y participación ciudadana. Dos dimensiones gruesas estructuran la reflexión inscrita en las páginas siguientes: de un lado, la necesidad de contar con un proyecto de paz, de clara estirpe política, que inspire la conducta de los colombianos y las colombianas, y, en particular, de los actores involucrados directamente en el conflicto armado. De otro, la puesta en marcha de un conjunto de reformas institucionales sin las cuales cualquier proyecto de paz quedaría flotando en el vacío.

1. LA PAZ COMO PROYECTO POLÍTICO

El primer paso que hay que dar es que la sociedad colombiana en su conjunto –no sólo las víctimas y los victimarios– reconozca la realidad del conflicto en el país. Negar la presencia de los actores armados en el territorio y en la vida política y administrativa de los municipios es una primera fuente de engaño que lleva a conductas equivocadas. Negar el conflicto armado como elemento constitutivo del orden social y político en el último medio siglo en Colombia es querer tapar el sol con las manos. El silencio de unos, la indiferencia de otros y el miedo de muchos deben ser sustituidos por una especie de terapia nacional que ayude a reconocer que los actores armados siguen armados, que el conflicto está ahí, a nuestro lado, que la vida política está siendo afectada por sus intereses y que la sociedad en su conjunto está sufriendo las consecuencias negativas de su influencia. Mantener la idea de que nos libramos del “terrorismo”, de que “aquí no pasa nada” es la fuente de peligrosas ilusiones, alimentadas por algunos sectores económicos y políticos interesados en difundir la falsa imagen de que la violencia en Colombia es cosa del pasado. Es precisamente esa obsesión por denegar el conflicto la que en últimas impide visualizar un horizonte de paz verdadera para el país y asumir la responsabilidad que tiene cada colombiano en la construcción de ese nuevo escenario.

En tal sentido, el país debe resolver cuanto antes un inmenso pero ineludible dilema: construir la paz, a partir del reconocimiento del conflicto interno y de la necesidad de dialogar con el adversario, o prolongar una situación de barbarie en la que el atentado contra la vida y las libertades privadas y públicas se convierte en pan de cada día.

La paz es un proyecto político, es decir un conjunto de “creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006. p. 43). Esa acción política debe en este caso enfilarse hacia la construcción de una sociedad en la que intereses diferentes e, incluso, opuestos puedan convivir en un mismo territorio sobre la base de acuerdos y de reglas de juego legítimas, acogidas por todos y todas, sin que sea necesario recurrir a la violencia y a la eliminación del adversario como camino para la solución de los disensos.

Ese proyecto debe ser incluyente, capaz de cobijar a todos y todas sin excepción, respetando sus particulares identidades, aspiraciones y proyectos de vida y tejiéndolos en un propósito común de desarrollo y paz duradera. No puede ser, en consecuencia, un proyecto autoritario, pues éste es excluyente por naturaleza. Debe, por el contrario, inspirarse en un imaginario democrático cuyo núcleo esencial no puede ser otro que la radicalización de la democracia, es decir, la complementación de los mecanismos de representación política con instrumentos, escenarios y oportunidades de participación de la sociedad en las decisiones públicas. La participación es un instrumento para la construcción de mayores niveles de igualdad, y para la “desprivatización” del Estado, al volverlo más permeable al interés público.

El proyecto de paz es un proceso que se construye en forma colectiva y paulatina. Implica avances y retrocesos, idas y vueltas, ensayos y errores, de los que se aprende para consolidarlo y garantizar su apropiación por el conjunto de la nación. Implica, además, una noción amplia e integral de la paz. Ésta, en efecto, debe ser concebida no sólo como ausencia de violencia, sino como esfuerzo sinérgico de los colombianos y las colombianas para erradicar de una vez por todas las causas y las condiciones que propician los conflictos, tanto en la esfera privada como en la pública, y, sobre todo, el uso de la violencia como vía preferida para resolverlos. La paz es generación y distribución justa y equitativa de la riqueza; es posibilidad de construir individual y colectivamente horizontes deseados y tener los medios para caminar hacia ellos; es poder deliberar, confrontar opiniones y construir acuerdos desde proyectos políticos diversos e, incluso, opuestos; es convivir con quienes son diferentes y piensan diferente; es entendimiento y buenas relaciones entre

grupos y estamentos sociales, económicos y políticos; es búsqueda de justicia en los múltiples planos de las relaciones humanas; es libertad para todos y todas; es respeto a los derechos de los demás; es institucionalidad social y política sólida que sirva de referente a la acción ciudadana e interprete de manera incluyente las exigencias de diversos sectores de la sociedad. Requiere, por tanto, de altas dosis de tolerancia, justicia, equidad y solidaridad, siempre en la lógica de asegurar el bien común. Es, además, una búsqueda permanente¹.

La construcción de la paz como trayecto supone, por tanto, mantener vigente una *agenda de paz* que oriente el camino hacia la sociedad conviviente. Esa agenda tiene que ser, a la vez, nacional, regional y local, e incluir –si es preciso– a actores internacionales interesados en contribuir a su diseño y ejecución.

La agenda de paz no se construye haciendo abstracción de la realidad. Hay que construirla en medio del conflicto, tomando en cuenta los actores involucrados directa o indirectamente en él, sus intereses y sus respectivos proyectos de sociedad y de Estado. Se construye entre seres de carne y hueso que buscan realizar sus aspiraciones. Por ello, el punto de partida para ir avanzando en su elaboración y ejecución es la voluntad de paz de parte de todos los sectores, o de la gran mayoría, y la convicción compartida de que la única salida es la negociación política.

Acogemos en tal sentido la idea, expuesta en varios escenarios por León Valencia, de que Colombia requiere dos negociaciones de paz: una, con los grupos armados ilegales (las guerrillas, los paramilitares, los grupos emergentes y otros sectores que hacen uso de la violencia de las armas para lograr sus propósitos); otra, con un reducido grupo del sector empresarial, de la sociedad civil y de la sociedad política que, sin necesariamente empuñar las armas, prohijan, apoyados en su inmenso poder económico y/o político, la violencia y la barbarie como forma de imponer su voluntad y mantener su dominio. La primera es una negociación para el cese al fuego, la dejación de armas por parte de los grupos armados y su regreso a la vida civil, con las debidas garantías para la protección de su vida y para su inserción en la vida económica, social y política del país. Es una negociación en torno a reformas políticas y sociales que reflejen el cambio que algunos grupos armados y diversos sectores de la sociedad vienen reclamando del Estado y sus dirigentes.

La segunda es una negociación para la construcción de civilidad, para que las ideas políticas no tengan que fundamentarse más en el poder económico o en la hegemonía política sustentada en las armas y en la violencia. Es una negociación para construir un Estado a la medida de todos y no sólo de unos grupos minorita-

¹ “No hay camino hacia la paz –decía Mahatma Gandhi. La paz es camino”.

rios; para sentar las bases de una economía próspera con mecanismos redistributivos; pero, sobre todo, para asegurar un clima y unas garantías de convivencia social e ideológica que, en medio de las diferencias de pareceres, permitan construir un solo país para todos y todas.

Ambas negociaciones distan de ser fáciles e inmediatas. Implican condiciones subjetivas inamovibles: la voluntad de diálogo de lado y lado; el reconocimiento del adversario como interlocutor válido; la generación de confianza para el acercamiento y la deliberación; la capacidad de exponer argumentos sin satanizar al interlocutor; de meterse en la piel del “otro” para comprender sus razones y compatibilizarlas al máximo con las propias; la capacidad de negociar, es decir, de ceder en las posiciones y buscar acuerdos sobre los mínimos de convivencia; en fin, la confianza puesta en un futuro posible colectivamente edificado.

Ambas negociaciones deben partir del aquí y el ahora, de lo que somos y hacemos, así como de las circunstancias que alimentan el conflicto y lo convierten en un obstáculo casi infranqueable para la construcción de la paz. De esa realidad debe partirse para construir con arte y técnica el escenario de futuro. Es lo que Lederach llama la imaginación moral, es decir, “la capacidad de imaginar algo enraizado en los retos del mundo real pero a la vez capaz de dar a luz aquello que todavía no existe” (Lederach, 2008. p. 13). Aplicado este concepto al ámbito del conflicto y de la paz, significa “la capacidad de imaginar y generar respuestas e iniciativas constructivas que, estando enraizadas en los retos cotidianos de la violencia, trasciendan y en última instancia rompan los amarres de esos patrones y ciclos destructivos” (Lederach, 2008. p 57)².

Esas negociaciones involucran a todos los sectores del país: económicos, sociales y políticos. No son negociaciones excluyentes, lideradas, imaginadas y llevadas a cabo solamente por los actores del conflicto. Son, por el contrario, escenarios de encuentro entre voces diferentes de toda la nación para reconstruir el país, de manera que los principios democráticos se impongan como imperativo categórico. La agenda de paz y la negociación política, como parte de esa agenda, conciernen a todos, a la sociedad civil, al Estado y al sector privado. El proyecto de paz ha de ser un proyecto de responsabilidad compartida. Ello sugiere un papel activo de la sociedad en esa empresa de imaginación constructiva y de acción política. Una responsabilidad ineludible de todos los sectores sociales, precisamente por ser todos ellos, directa o indirectamente, agentes o víctimas del conflicto.

² “La imaginación moral surge con la capacidad de imaginarnos a nosotros mismos en relación, en la disposición a aceptar la complejidad sin depender de una polaridad dualista, en la creencia en el acto creativo, y en la aceptación del riesgo inherente necesario para romper la violencia y aventurarse por caminos desconocidos que conduzcan a un cambio constructivo” (Lederach, 2008. p. 58).

La paz debe ser, además, duradera, un proyecto sostenible que, en lugar de afincarse en relaciones definidas por la recriminación, la culpa y la permanente auto-justificación del pasado, se edifique sobre la franqueza y la responsabilidad en la rendición de cuentas, en el respeto mutuo, en la dignidad y en el compromiso proactivo de las partes. La paz es un acuerdo de futuro, no simplemente una ruptura con el pasado. Es una propuesta para redefinir el conflicto, erradicar la violencia y caminar en el largo plazo hacia la creación de plataformas de desarrollo.

La negociación de la paz y la construcción de convivencia en Colombia deben inspirarse en una cultura de reivindicación y respeto a los derechos humanos y en el ejercicio de una participación activa de los colombianos y las colombianas en los asuntos públicos. El respeto a los derechos humanos es la base de garantía de una vida digna para todos y todas sin excepción, para lo cual se requiere no sólo una movilización de diferentes sectores sociales en torno a su reivindicación y protección, sino una acción decidida del Estado y de los gobiernos para asegurar universalmente su ejercicio, en cumplimiento del mandato constitucional y de los pactos internacionales suscritos por Colombia en ese campo. No se trata solamente de los derechos civiles y políticos, pilares esenciales de la dignidad humana, sino de los derechos sociales, económicos y culturales, *conditio sine qua non* para la realización de proyectos de vida individuales y colectivos.

Por su parte, la participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un instrumento muy potente de activación de solidaridades, de construcción de confianzas, de recuperación de lo público y de generación de acuerdos fundamentales sobre el desarrollo del país en todas las escalas (nacional, regional, local). La Constitución de 1991 la consagra como un derecho y como una herramienta estratégica para la formulación de políticas públicas y la democratización de las decisiones de gestión e inversión pública. La participación no sólo es un antídoto para la exclusión, sino un medio eficaz para erradicar los miedos, para evitar los silencios y para enfrentar el terror. A través de la participación ciudadana, se confrontan cara a cara los intereses, se recuperan los escenarios públicos como espacios de deliberación y de acción colectiva y se puede construir acuerdos sobre las prioridades en la tarea del desarrollo y la convivencia pacífica. A través de la participación y de su soporte, la palabra, se movilizan voluntades hacia el logro de propósitos comunes, reduciendo de esa forma el poder irracional de las armas y del miedo que ellas imprimen en la vida de la gente y generando confianzas mutuas, construidas a partir de los resultados de la acción colectiva.

Rescatar el debate público sobre los asuntos colectivos del día a día, reiterar el diálogo con las autoridades públicas, hacer seguimiento a su gestión, a los resultados de los planes de desarrollo y de las agendas de paz, activar la capacidad

de propuesta de la ciudadanía sobre temas que atañen a sus vidas, involucrar al mayor número posible de personas en la solución de los asuntos del país y del territorio, buscar acuerdos que rompan el imperio de la polarización social, son tareas que no sólo reducen la probabilidad de que unos pocos –entre ellos los actores armados- se apropien de lo público e impongan –a las buenas o a las malas- sus intereses, sino que además profundizan la democracia y complementan los mecanismos de representación política que ésta consagra, eliminando el miedo y el silencio como fundamentos de una falsa paz construida con el poder intimidatorio de las armas. En otras palabras, la participación, junto con la reivindicación de los derechos humanos, constituyen instrumentos claves para combatir el imperio del terror con el poder de la solidaridad, la palabra y la razón.

La participación, entendida como parte de una apuesta por la paz, requiere una base social de organización. La generación y el fortalecimiento de redes de acción recíproca es requisito ineludible para garantizar un mínimo éxito en la realización de las agendas de paz y de convivencia. Como señala Lederach (2008), es importante que las personas y las comunidades se imaginen a sí mismas como parte de una variedad de red de relaciones, de las que el “otro diferente” también hace parte; que reconozcan la necesidad de la interdependencia para construir la paz³. Esa interdependencia es móvil, cambiante y genera espacios de incertidumbre. Por ello, la generación y el fortalecimiento de organizaciones y redes sociales para la paz deben lograr que las personas y las comunidades involucradas en los procesos tengan la capacidad de situarse en ese entorno cambiante, con un propósito claro de superación de la violencia como forma de tramitar el conflicto y con la habilidad necesaria para moverse en medio de la sorpresa y de lo inesperado. Superar la incertidumbre propia de las agendas de paz es un factor clave para crear confianzas e ir paulatinamente afianzando el trayecto colectivo hacia la paz duradera.

La paz como apuesta estratégica y las agendas de paz como instrumento de acción colectiva que articula esfuerzos estatales y sociales se expresan, en el corto y en el mediano plazo, a través de acciones concretas que deben concitar la acción gubernamental y la iniciativa ciudadana. En tal sentido, los planes de desarrollo, la formulación de políticas públicas, los modelos de desarrollo, las iniciativas de participación ciudadana y los espacios de deliberación y concertación son escenarios privilegiados para elaborar y desarrollar esa agenda.

³ “Si no hay capacidad para imaginarse el lienzo de las relaciones mutuas y de situarse a sí mismo como parte de esa red histórica y en constante evolución, la construcción de paz se viene abajo” (Lederach, 2008. p 65). “La construcción de paz se desarrolla en un entorno impredecible. El reto es cómo superar lo existente mientras se crean respuestas innovadoras a las necesidades que plantea el mundo real. Esa trascendencia surge de los espacios relacionales, de la comprensión de las conexiones y de ser ingeniosamente flexibles” (Lederach, 2008. p. 135).

El municipio es un escenario de primer orden para convertir en realidad ese propósito. La cercanía entre el Estado y la sociedad en el nivel local es una real oportunidad para que todos los actores (económicos, sociales, políticos) trabajen mancomunadamente en esa búsqueda. A ese respecto, la propuesta que viene desarrollando el programa CERCAPAZ⁴, de la GTZ, en varias regiones del país puede ser un modelo interesante para replicar en todos los rincones del país, adaptándolo –claro está– a las particularidades de cada entorno específico. Dicha propuesta busca que las autoridades municipales y sus comunidades articulen energías para mejorar las condiciones de vida y avanzar hacia la superación de los conflictos y las desconfianzas entre los distintos sectores sociales y entre éstos y las autoridades públicas, con el fin de construir escenarios permanentes de convivencia pacífica en el territorio.

La idea es que la gestión pública municipal y los instrumentos a su servicio sean entendidos como medios para la construcción de paz en el territorio. La participación ciudadana y el funcionamiento de escenarios de interacción entre actores diversos deben inspirarse en idéntico propósito. Los actores locales deben recorrer por lo menos tres pasos: en primer lugar, el reconocimiento del conflicto armado y de otros conflictos en su territorio a través de una conversación colectiva sobre los factores de todo orden que incrementan las tensiones y las desconfianzas, sobre los objetos en disputa, sobre las manifestaciones más visibles de esos conflictos y sobre sus consecuencias para la actividad económica, la convivencia y la gobernanza local. Esa conversación debe llevar a identificar el papel de los diferentes actores en el territorio, en la economía y en la vida social y política del municipio, así como su peso respectivo en la generación de conflictos. Pero debe también dar luces sobre cuáles pueden ser las acciones que pueden contribuir a la convivencia pacífica y a la construcción de paz en el territorio.

El segundo paso tiene que ver con la traducción de esas propuestas de solución en acciones que puedan ser parte de la agenda de los gobiernos municipales, a través de la formulación y ejecución de planes de desarrollo, políticas sectoriales y poblacionales, programas y proyectos de desarrollo local, y que, a su vez, sean apropiadas por la ciudadanía como patrimonio colectivo para transitar hacia un escenario de convivencia pacífica. Esa traducción en realidades concretas y visibles supone una alta dosis de participación ciudadana en múltiples ámbitos de la vida local, una visión compartida del territorio, de la que se derive la creación de condiciones de vida digna, gobernabilidad, justicia y democracia (fortalecimiento del Estado social de derecho), así como un acuerdo sobre los principios que deben

⁴ Cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la construcción de la paz. El objetivo del programa es “optimizar los aportes que cada actor social pueda hacer, promocionando la colaboración entre el Estado y el pueblo colombiano, para que se aprovechen sus potencialidades y se avance hacia el desarrollo de una paz justa y sostenible” (GTZ y FCM, 2007, pág. 4).

orientar la gestión gubernamental (transparencia, eficiencia, eficacia, respeto a los derechos, participación ciudadana, pertinencia y solidaridad, entre otros).

El tercer paso es la apropiación social de esas acciones por parte de los actores locales y su ejecución y monitoreo permanente, a fin de asegurar el logro de los objetivos de paz y convivencia. Esta no es una tarea fácil y exige de quienes se involucran en su realización un conjunto de aptitudes individuales y colectivas para la construcción de paz en el territorio. Entre ellas, la capacidad para transformar el conflicto (a través de herramientas que faciliten el diálogo y la negociación incluyente); el fortalecimiento de liderazgos locales (sociales y políticos) y la incidencia de las comunidades en la toma de decisiones, todo ello en perspectiva de defensa y realización plena de los derechos humanos.

2. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Lo dicho hasta aquí se ubica en el plano de lo que hemos llamado la paz como proyecto político y como agenda cotidiana. Hace parte de un escenario deseable y, en consecuencia, debe ser entendido como un conjunto de propósitos que pueden aglutinar voluntades hacia la reconstrucción democrática y pacífica del país. Algunos de ellos cuentan ya con condiciones de posibilidad para su realización. Otros constituyen objetivos hacia los cuales hay que transitar. Aluden, en todo caso, a las conductas deseables de parte de los distintos sectores de la sociedad, la economía y la política colombianas.

Tales conductas requieren como complemento una serie de reformas institucionales, sin las cuales las propuestas anteriores constituirían muestra de un voluntarismo sin fundamento en la realidad. ¿De qué reformas institucionales se trata?

Este estudio ha mostrado que los actores armados ilegales han desplegado una triple estrategia para copar la vida local: control territorial (militar, económico, de flujos), influencia en los actores políticos y en los procesos electorales, y, finalmente, incidencia en la gestión de los asuntos públicos locales. Las reformas institucionales deben tener como propósito contrarrestar esa triple estrategia y crear condiciones para que los sectores que están siendo negativamente afectados por ellas puedan recuperar su estatuto de ciudadanía civil, política y social, y las colectividades territoriales en su conjunto puedan transitar establemente hacia el logro de la paz.

Las reformas institucionales deben tocar diferentes dimensiones de la vida nacional y local. En primer lugar, se trata, sin duda, de poner en marcha reformas económicas. Este es un campo inmenso de discusión y de acción que

no constituye materia de la reflexión en estas páginas. Baste señalar, en un plano genérico, que es preciso transformar radicalmente el modelo de desarrollo hasta ahora dominante, fundado en la concentración de la propiedad (de la tierra, accionaria, de los factores productivos, etc.) en muy pocas manos y en una acción del Estado encaminada a proteger prioritariamente los intereses de tales sectores. Las estadísticas en todos esos campos señalan a gritos que una capa cada vez más restringida de personas naturales y jurídicas acapara la actividad económica en todos los sectores e influye en las decisiones del Estado sobre su manejo. Dentro de esa capa están incluidos los actores armados (paramilitares desmovilizados, guerrilla, miembros de grupos emergentes, mafias organizadas del narcotráfico y otros negocios, delincuencia organizada) y sectores de la Colombia “legal” que han logrado monopolizar recursos y beneficios, y que se erigen como actores económicos dominantes en el territorio.

En consecuencia, una acción inaplazable es la democratización del sistema económico y, en particular, de la propiedad de la tierra y el capital. Colombia ha sido uno de los países de América Latina donde no pudo llevarse a cabo una reforma agraria redistributiva. Los intentos realizados en la década del treinta y a comienzos de los años sesenta rápidamente abortaron gracias a la influencia de los grandes propietarios cuyos representantes en los poderes del Estado (ejecutivo y legislativo, principalmente) no hicieron otra cosa que diseñar normas y políticas encaminadas a favorecer la transformación capitalista de la gran propiedad, en lugar de distribuir la tierra y garantizar a pequeños y medianos propietarios las condiciones necesarias para su adecuada explotación y la comercialización de sus productos.

A lo anterior se suma el despojo sufrido por familias desplazadas que, como consecuencia de la acción de los violentos y de los intereses de acumulación de capital de unos pocos, han tenido que abandonar sus tierras; según Eduardo Pizarro, presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, se calcula que cuatro millones de hectáreas han sido abandonadas y que, de éstas, 1'200.000 están en manos de grupos armados ilegales (*el Espectador*, 2009, 4 de mayo). Por todo lo anterior, no es extemporáneo hablar de una reforma agraria en Colombia. Ni tampoco lo es referirse a la necesidad de una política para el sector, ausente en los últimos cuarenta años –excepción hecha de algunas políticas de sustentación de precios, hoy desconocidas, de promoción de la agroindustria y de exportación de algunos productos.

También se requiere democratizar la propiedad en los demás sectores de la economía, lo que significa, entre otras cosas, descentralizar la producción industrial, estimular las economías regionales y locales, favorecer la economía

solidaria y proteger el empleo. La concentración territorial de la producción es otra de las tendencias del modelo de desarrollo del país. Ella genera grandes desigualdades socio-económicas, especialmente en las regiones periféricas que no cuentan con recursos adecuados para la actividad económica y que no disponen de políticas que la incentiven. Es necesario pensar en un modelo de economía más equilibrado social y territorialmente, y en unas políticas de desarrollo económico local que dinamicen regiones hoy estancadas por la falta de recursos, incentivos y oportunidades. Además, dinamizar las economías locales significa no sólo aumentar las posibilidades de generación de riqueza local y nacional, sino fortalecer la base tributaria para la generación de ingresos públicos locales, lo que permitiría enfrentar una de las debilidades mayores de la gestión pública en municipios pequeños y medianos, a saber, la dificultad para generar ingresos propios y dinamizar la inversión pública.

Un componente estratégico de la dinámica económica local es el de los megaproyectos productivos y de infraestructura que viene impulsando el gobierno nacional en algunas regiones del país. Este estudio mostró que tales megaproyectos, especialmente los de carácter productivo, impulsados con un componente nada despreciable de inversión pública, están siendo aprovechados por un pequeño número de inversionistas privados y por sectores emergentes cuyos capitales provienen de negocios ilegales (narcotráfico, contrabando, extorsión, etc.) para atesorar gran ganancias en el mediano plazo. Esos megaproyectos tienden a mezclar intereses muy diversos (sector público, grandes propietarios de tierras, inversionistas nacionales y extranjeros, capitales mal habidos) y terminan beneficiando a una pequeña capa de empresarios privados en detrimento de amplios segmentos de la población. El interés público que debe inspirar la ejecución de tales proyectos se convierte en valor usufructuado por élites económicas que resultan ser sus únicos beneficiarios.

Sin negar la importancia de tales megaproyectos para la generación de riqueza nacional -no se trata de acabar con ellos- es preciso que su promoción se guíe por lo menos por dos principios básicos: de un lado, la idea de que se trata de acciones de interés público, que, por tanto, deben ser pensadas en función de un beneficio para las regiones donde se adelantan, para sus gentes y para el conjunto del país. De otro, que es necesario posibilitar, especialmente en el caso de los proyectos productivos, la mayor participación posible de inversionistas pequeños y medianos, de manera que no terminen siendo coto de caza de grandes propietarios de tierra y de capital.

En últimas, en lo que respecta a las reformas económicas, se trata de garantizar el Estado social de derecho, es decir, un régimen en el que las decisiones del

Estado y la conducta de los agentes económicos y sociales se atengan a criterios de beneficio de las mayorías, de primacía de la inversión social y de defensa, protección y garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos.

Una condición esencial para la puesta en marcha de reformas que democratizen el modelo de desarrollo en el país es lo que podría llamarse el control democrático del territorio por parte de las colectividades locales y regionales. Se ha dicho que Colombia tiene más territorio que sociedad y más sociedad que Estado, para señalar la incapacidad de este último de copar el conjunto de la geografía nacional y garantizar la protección de todos sus habitantes. El gobierno actual ha puesto en marcha a ese respecto su estrategia de “seguridad democrática”, la cual ha combinado presencia de las fuerzas del orden con inversión pública en infraestructura y subsidios a los sectores más vulnerables de la población, especialmente en zonas de conflicto, todo ello con el apoyo del gobierno de Estados Unidos.

La presencia de las fuerzas del orden y el incremento de la inversión pública son dimensiones esenciales de la política de control territorial, pero no las únicas. En realidad, el control del territorio debe ser, a la vez, una tarea del Estado y de la sociedad. Desde el punto de vista del Estado, es necesario, sin duda alguna, buscar el monopolio del uso de la fuerza y asegurar, mediante políticas integrales, la protección de todos los habitantes a lo largo y ancho del territorio nacional y sus fronteras. El Estado y el gobierno deben garantizar el orden público y emplear los medios a su alcance para perseguir a quienes a través del uso de las armas violan los derechos ciudadanos y se colocan en el terreno de la ilegalidad. Pero el fin no justifica los medios. El Estado y los agentes gubernamentales deben atenerse a las reglas de juego democráticas contempladas en la Constitución. Se trata de garantizar un orden público democrático, por medios democráticos, y no a través de mecanismos que, al igual que lo hacen los actores armados ilegales, violan los derechos fundamentales de la población⁵.

La tarea del Estado no debe limitarse a proteger a sus ciudadanos; debe también poner en marcha, a través de las políticas y del gasto público, las estrategias necesarias para promover el desarrollo del país y de sus territorios. Esta propuesta se acerca a lo planteado por Luis Jorge Garay en el marco de los talleres del Milenio organizados por el PNUD, y del Taller sobre Seguridad Ciudadana promovido por FESCOL (Garay, s.f.). Según Garay, lo adecuado sería acoger una política de Seguridad Humana Integral entendida como un bien público fundamental, que va más allá de los conceptos de defensa, orden y seguridad y que contempla una visión multidimensional que incluye “la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad

⁵ Hechos conocidos como los “falsos positivos” o el apoyo a grupos de autodefensa para erradicar de un territorio a la guerrilla y expulsar a los supuestos simpatizantes de esta última no pueden ser admitidos desde una perspectiva democrática del orden público y del control territorial por parte del Estado.

de pensamiento y de organización, la seguridad alimentaria, la seguridad en la movilización territorial, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica –aplicación de la ley en derecho - y la seguridad nacional” (Garay, s.f., p. 1).

De acuerdo con el autor, esta concepción de seguridad

no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de la intimidación o de la penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana entendida como solidaridad, respeto a las diferencias, y en un compromiso social por la construcción de una sociedad crecientemente igualitaria en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia redistributiva (Garay, s.f., p. 1).

La tarea de control territorial es también del resorte de los gobiernos municipales y departamentales, no sólo del gobierno nacional y de la fuerza pública. La razón es sencilla: el control del territorio consiste en el manejo de variables geográficas, económicas y culturales a través de las cuales se genera riqueza, ingresos, bienestar y vida colectiva, sobre las cuales tienen competencia los gobiernos subnacionales. Pero, por esa misma razón también es responsabilidad de los actores económicos y sociales en su conjunto, protagonistas -en teoría- del desarrollo local y regional. Dicho de otra forma, el control del territorio es el resultado de un pacto de acción común entre los diferentes niveles de gobierno, los agentes privados y la sociedad civil, encaminado a generar desarrollo, equidad y convivencia pacífica. Es tarea de todos. Es, además, una empresa democrática, resultante de la deliberación pública, que no puede ser impuesta “desde arriba”, desde posturas autoritarias que pretenden monopolizar el destino de las colectividades territoriales. La visión de los actores nacionales es necesaria, pues se trata de un proyecto de paz para todo el país, pero su concreción en el territorio, para el manejo colectivo del mismo, debe ser el fruto de un acuerdo construido desde los propios territorios. Es allí donde la idea de una descentralización fuerte, encaminada a construir nación desde las localidades y las regiones, adquiere sentido.

En esa lógica es preciso reiterar la relevancia de la participación ciudadana como práctica necesaria de deliberación y decisión para el manejo del territorio en función del interés común. La construcción de pactos de desarrollo territorial implica, en efecto, una ciudadanía activa, fuente de iniciativas y agente de desarrollo. A través de instrumentos como los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial, la formulación de agendas de paz y la definición de estrategias de desarrollo local, la ciudadanía puede articular esfuerzos con el sector privado y con los agentes públicos para trazar los derroteros más adecuados y eficaces de crecimiento económico y bienestar y, de esa forma, mantener un control democrático de su entorno.

En consecuencia, el fortalecimiento de la descentralización, como instrumento para promover el desarrollo territorial y garantizar la seguridad humana, es un factor de primer orden. Fortalecer la descentralización significa dotar a los gobiernos municipales y departamentales de la autonomía, las competencias y los recursos necesarios (legales, económicos, técnicos, etc.) para que, con la colaboración de sus respectivas colectividades territoriales y en coordinación con el gobierno nacional en lo que sea necesario y conveniente, impulsen dinámicas de desarrollo local y regional que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Una descentralización fortalecida, con altos niveles de participación ciudadana en las decisiones públicas, puede contribuir, entre otras cosas, a dotar al país de un sistema que permita detectar a tiempo qué municipios sufren la amenaza de la acción de los actores armados ilegales. Se trata de un sistema de “alarmas tempranas” que, a través de un conjunto de indicadores relevantes, permita a la sociedad y al Estado saber si un municipio se encuentra cerca o lejos de la influencia de los actores armados, tanto en términos de presencia en el territorio como de incidencia en la política y en la gestión local. Para que dicho instrumento opere de manera oportuna y veraz, se requiere mejorar sensiblemente los sistemas de información municipal, tanto los que maneja el gobierno nacional como los que ofrecen los departamentos y municipios. En la actualidad, dichos sistemas son bastante deficientes –tal y como se ha podido comprobar en la realización de este estudio- y ameritan una acción gubernamental encaminada a brindar una información suficiente, confiable y oportuna, sin la cual el empeño de evitar la intrusión de actores ilegales en la vida local seguirá siendo un deseo irrealizable.

Otro frente de reformas institucionales se refiere a los procesos electorales y al funcionamiento del sistema político en el nivel territorial (municipios y departamentos). El objetivo en este caso es blindar la política local para que los actores armados ilegales no encuentren en ella un incentivo adicional para ejercer su dominio sobre la vida de los municipios. Este estudio mostró las diferentes estrategias y los instrumentos empleados por los actores armados para ejercer su influencia: amenazas a sectores políticos opuestos a sus intereses; sabotaje a eventos electorales; pactos con agentes partidistas de amplia trayectoria e influencia en la política regional y local (clientelismo armado), a fin de aprovechar su ascendiente sobre el electorado y asegurar un control político y electoral sobre la población; sustitución de las élites políticas tradicionales por nuevos líderes leales a su apuesta política (testaferrato político).

Contrarrestar esa influencia implica reformas de distinto orden. En primer término, el país requiere con urgencia una reforma a la justicia que disminuya los impresionantes niveles de impunidad existentes. El hecho de que no existan desestímulos fuertes -desde el punto de vista del castigo judicial- que inciten a los actores a pensarlo dos veces antes de cometer delitos vinculados tanto con el plano político-electoral como con la apropiación ilegal de riquezas o el manejo inadecuado de recursos o bienes públicos a su cargo, es un elemento explicativo de la facilidad con que la sociedad política se ve influida por la presencia de actores ilegales. El prerrequisito para contar con una política transparente en los municipios es una justicia operante y la existencia de sanciones para todos aquellos que hayan cometido actos de corrupción, alteración de resultados electorales y de la voluntad popular, o realizado alianzas con intereses ilegales. En estos casos el castigo de la sociedad debería tender a apartar de la actividad política, de la capacidad de representación y del ejercicio de cargos públicos a quienes sean encontrados culpables.

En segundo lugar, reformas vinculadas directamente con la actividad política. Al respecto lo primero que hay que mencionar es que el tema de las reformas políticas en los niveles regional y local de gobierno ha sido poco trabajado en los ámbitos académicos y de pensamiento del país. Este vacío se presenta pese a la evidencia señalada por la Corporación Nuevo Arco Iris acerca de los vínculos entre algunas autoridades locales y actores ilegales para modificar en su exclusivo beneficio las tendencias políticas electorales, y a las investigaciones de la justicia sobre la materia, a raíz de pactos como el de Chivolo o Ralito. Además de documentar situaciones de este tipo en los municipios estudiados, el análisis de las trayectorias políticas efectuado en el presente estudio muestra también que las normas expedidas a través de reformas como la de 2003 no tienen el efecto esperado en el nivel local, lo que ameritaría estudios más detallados de las lógicas políticas territoriales, que permitan diseñar reformas normativas con impacto real en el nivel territorial.

Pese a lo anterior, muchas de las medidas que actualmente vienen discutiéndose en el plano nacional resultan pertinentes para municipios como los estudiados. Es el caso de definir sanciones para los partidos o movimientos políticos que permitan el ingreso en sus listas de candidatos que, siendo elegidos en corporaciones públicas o en el ejecutivo local, se vean envueltos en líos judiciales relacionados con el apoyo a sus campañas electorales por parte de narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares o grupos similares. Mecanismos como la silla vacía, la devolución parcial o total de recursos entregados al partido por reposición de votos, multas, el recálculo del umbral descontando los votos ilegales y permitiendo, de ser el caso, la reasignación de curules, la imposibilidad al partido de presentar candidatos

a la misma circunscripción en la siguiente elección, la pérdida de las personerías jurídicas o, incluso, la disolución del partido hacen parte de la agenda que es preciso considerar.

Teniendo en cuenta el peso del personalismo en la política local y de la instrumentación de los partidos y movimientos políticos por parte de políticos individualmente considerados, fenómenos ambos documentados en este estudio, debería analizarse la posibilidad de separar la responsabilidad directa o indirecta por parte de los partidos de aquella que corresponde a sus miembros, y establecer medidas diferenciadas en cada caso. Otra norma que podría considerarse es anular elecciones con candidato único o cuando el perdedor con más votos tenga un porcentaje de respaldo inferior al 10%, siempre y cuando existan indicios de que tales resultados obedecen a la influencia de actores armados en el territorio.

Otro aspecto imprescindible es la regulación de la financiación de los partidos y las campañas políticas. El costo actual de hacer política no solo deja por fuera de la competencia a algunas opciones que podrían estar interesadas en participar, sino que facilita la incidencia de recursos provenientes de intereses ajenos al proceso electoral. Aunque no se comparte la idea de una financiación total por parte del Estado, que puede ser inconveniente para el proceso de fortalecimiento de los partidos, deberían plantearse medidas como la entrega anticipada de recursos a quienes participen bajo ciertas condiciones de seriedad y apoyo por parte del electorado. Un Fondo Estatal de Financiación de Partidos y Campañas debería sumar a la distribución que se haga según el número de curules obtenidas en las últimas elecciones, porcentajes de recursos entre todos los partidos reconocidos y entre aquellos que mayores recaudos hagan de aportes de sus afiliados. De igual forma es importante propiciar la presentación de información oportuna sobre los gastos de campaña por parte de candidatos y partidos y la obligatoriedad de hacer pública la información financiera.

Es necesario incentivar el apoyo ciudadano y de los medios de opinión pública a todas las iniciativas ciudadanas en relación con el tema de la financiación y con otros aspectos del proceso electoral, en la fase previa, en el momento mismo de realización de elecciones y en el control posterior. Iniciativas como la MOE o “Votebien”, que buscan presencia en las regiones y ejercen una función de denuncia sobre delitos electorales y otras irregularidades en estos procesos, merecen el apoyo y las garantías para el cumplimiento de su gestión.

Una constatación realizada por este estudio fue la proliferación de casos donde la política se convierte en mecanismo para favorecer intereses privados mediante el establecimiento de férreas formas de control por parte de clanes familiares. Autoridades locales y seccionales, incursas en investigaciones judiciales

por actos de corrupción o por sus relaciones con actores armados ilegales, siguen manteniendo el poder en municipios o departamentos a través de su permanencia tras bambalinas y de la promoción de familiares cercanos en las elecciones populares. Las discusiones sobre el tema de reforma política han puesto de presente la dificultad de prohibir la presentación como candidatos de personas vinculadas con lazos filiales a mandatarios, concejales o diputados inculcados, en tanto, por un lado, la responsabilidad por actos delictivos es individual y, por otro, se limitaría la libertad de aquellos no enjuiciados a participar en la vida política.

Teniendo en cuenta lo anterior, una propuesta alternativa sería incentivar la participación del mayor número de ciudadanos en las decisiones locales, empezando por aquellas relacionadas con la designación y el control de sus gobernantes. Efectivamente, más allá de transformaciones institucionales y normativas, cambiar la forma como se hace política en los municipios implica la politización de un grupo cada vez mayor de ciudadanos que no se resignen a ver cómo el manejo de los asuntos públicos queda en manos de “clanes” que monopolizan para fines privados e ilegales el ejercicio de la política. Este planteamiento supone apartarse de una concepción elitista de la democracia que desvincule a los representantes elegidos de sus electores y que desincentive la participación ciudadana en el control de la gestión pública. Por el contrario, se reivindica el valor de la política en un sentido amplio, así como la necesidad para sociedades en condiciones como las nuestras de ampliar el interés de ciudadanos, organizaciones, medios de comunicación y otras instancias de la sociedad civil hacia lo público estatal, bien sea a través de propuestas alternativas a las planteadas por los actores políticos, a la vinculación activa a partidos o a la denuncia de actuaciones irregulares por parte de las autoridades electas. Esta podría ser una forma de romper el modelo señorial en la política, basado en el clientelismo y la privatización de los recursos y el poder públicos.

La recuperación de la política para un proyecto democrático pasa también por el fortalecimiento de actores políticos y civiles. La reforma política tiene un papel importante en relación con la democratización interna de los partidos, de tal manera que éstos elijan sus candidatos mediante consultas cerradas en las que participen los militantes o afiliados en la elaboración de las listas, todo lo cual llevaría a la necesidad de eliminar el voto preferente. En relación con la ciudadanía, se requieren acciones que valoricen la importancia de las elecciones como mecanismo de selección de gobernantes y de legitimidad del sistema político, que les permita participar activamente en el control del proceso electoral y abonar el terreno para minimizar esquemas autoritarios de manejo político-electoral en los municipios. Estas acciones deberían ser un esfuerzo conjunto tanto del Estado como de organizaciones de la sociedad civil (ONG, universidades, centros de

pensamiento, medios de comunicación y organizaciones y redes sociales), al igual que de los propios partidos políticos. Todo lo anterior buscaría crear las condiciones para contar con nuevas reglas de juego para participar en la política, que no estén mediadas por los intereses de los actores ilegales.

Finalmente, es preciso realizar reformas institucionales orientadas a blindar la gestión pública municipal de la influencia directa o indirecta de los actores armados ilegales. Estos tuvieron durante el período analizado en este estudio una fuerte incidencia en la vida política y administrativa de los municipios gracias a que los líderes políticos y los partidos que representan estuvieron abiertos a ella y no contaban con las capacidades morales, políticas e institucionales necesarias para evitarla. Como se señaló en este estudio, la presencia de los actores armados ilegales en el territorio y su influencia en la vida local y en la gestión pública, sobre todo en el caso de cooptación del aparato municipal, fue posible gracias a la convivencia de los dirigentes políticos nacionales y locales, en no pocos casos a la coincidencia de intereses de unos y otros, y a la ausencia de una ciudadanía que estuviera atenta y vigilante para evitar esa situación.

Si se quiere contrarrestar el poder de influencia de los actores armados ilegales e, incluso, reducir a su mínima expresión su capacidad de cooptación del Estado, será necesario atacar varios frentes. El primero de ellos es fortalecer la gestión pública en lugar de debilitarla, tanto desde el punto de vista del diseño normativo e institucional como de los dispositivos que las autoridades municipales deben tener a su alcance para ejercer sus competencias y hacer un uso adecuado de sus recursos. Fortalecer la gestión significa, en primer lugar, restituir a los municipios la autonomía que les concedió la Constitución de 1991, bastante envoltada en años recientes, y entregarles los instrumentos técnicos, administrativos, normativos y fiscales necesarios para que hagan un uso adecuado y legítimo de ella en función de los intereses colectivos, estableciendo prioridades de inversión y de prestación de servicios a quienes más necesitan de la acción del Estado, a la luz de criterios de equidad y redistribución de los bienes, los servicios y las oportunidades para la gente en el territorio.

El gobierno nacional, más que inventar dispositivos de vigilancia policiva sobre el desempeño de las autoridades locales, debería generar incentivos para premiar la buena gestión y diseñar políticas de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones municipales, especialmente en los municipios más pequeños, más pobres económica y fiscalmente, y geográficamente más periféricos. Las lecciones aprendidas en la década del noventa sobre los programas de desarrollo institucional, en el sentido de que éste no es sólo un proceso técnico, sino también de fortalecimiento de capacidades políticas

de diálogo y concertación de las autoridades públicas con los distintos sectores de la población, deben ser aplicadas de inmediato. De ahí la importancia de renovar los liderazgos locales (sociales y políticos) y de estimular la participación ciudadana, amén de multiplicar y consolidar las habilidades técnicas, administrativas y fiscales de los servidores públicos. También resulta necesario incentivar la rendición de cuentas de las autoridades municipales a la ciudadanía, estimular la petición de cuentas por parte de esta última y afianzar y multiplicar los espacios y los momentos de diálogo e interacción entre ellas, a fin de erradicar todos los factores que incrementan los riesgos de corrupción en la gestión municipal.

En el libro “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”, publicado por la Red RINDE, se propone a este respecto intervenir en cuatro aspectos:

- a. Formular planes estratégicos municipales con un importante volumen de participación ciudadana, que definan metas de resultado e impacto, acompañadas por un sistema de monitoreo y evaluación.
- b. Elaborar presupuestos por resultados, a fin de hacer un uso más eficiente de los recursos y permitir un control social más efectivo.
- c. Mejorar los sistemas de información para que la rendición de cuentas sea más efectiva e incorpore el diálogo entre las autoridades municipales y la ciudadanía.
- d. Desarrollar procesos de monitoreo y evaluación de la gestión pública, que se refieran no sólo a los procesos y a los productos, sino también al impacto de la gestión en el mejoramiento de la calidad de vida. El DNP, junto con las oficinas municipales y departamentales de planeación, deberán construir sistemas estandarizados de medición. El gobierno nacional deberá prestar asesoría en este campo a los municipios con menor capacidad de gestión (RINDE, 2007. p. 64)⁶.

Es preciso redefinir las competencias municipales en el sentido de imaginar un sistema diferenciado según tamaño, capacidades y recursos del municipio. No se puede pedir a un municipio de sexta categoría que ejerza las mismas competencias que uno de categoría especial. El concepto de gradualidad en la asunción de

⁶ El DNP ha diseñado algunos instrumentos de seguimiento, como el “índice de desempeño fiscal” y el “índice de desempeño integral”. Constituyen ambos un paso adelante en el conocimiento de las tendencias que rigen la gestión municipal. Sin embargo, la información que se obtiene a través de esos índices se refiere a dimensiones de análisis que interesan al gobierno para monitorear el uso de los recursos que transfiere a las entidades territoriales y el desarrollo de sus políticas. Sería necesario avanzar en la construcción de instrumentos que, más allá de las variables que interesan al gobierno nacional, proporcionen información sobre aspectos de interés para todo el país, por ejemplo, el diseño de indicadores de base para el sistema de alertas tempranas arriba mencionado.

competencias debe ser introducido en la legislación colombiana, de manera que la carga de responsabilidades aumente cuando el municipio cuente con las capacidades y los recursos propios y transferidos necesarios para ejercerlas. Mediante el principio de subsidiariedad, las competencias no asumidas por los municipios deberán ser responsabilidad de los gobiernos departamentales.

Otro componente central del fortalecimiento de los gobiernos locales es el mejoramiento de sus ingresos. Lo que ha venido ocurriendo en la última década es precisamente lo contrario, por lo menos en lo que respecta a las transferencias, de las cuales dependen en gran medida los municipios más pequeños del país (categorías 3 a 6). Ese fenómeno ha sido el resultado de una serie de medidas que el Congreso de la República aprobó por iniciativa del ejecutivo, a través de las cuales se sustituyó el régimen de transferencias creado por la Constitución de 1991, que las definía como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación, por un nuevo dispositivo, el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual se rige por el índice de precios al consumidor más unos puntos adicionales. Este cambio significó para las entidades territoriales una pérdida significativa de recursos (se calcula que entre 2002 y 2006 se dejaron de girar 7,59 billones de pesos del 2006 a las entidades territoriales para inversión en salud, educación, agua potable y saneamiento básico. En el caso de la educación esa pérdida fue de 3,39 billones de pesos; en salud, de 3,44 billones y en otros sectores sociales 670.000 millones de pesos) (Restrepo, Céspedes y Baquero, 2006). El SGP, definido como fórmula transitoria hasta 2008, fue extendido mediante el Acto Legislativo No. 4 de 2007 hasta el año 2016, lo que significará una nueva reducción relativa de los ingresos por transferencia para las entidades territoriales y los resguardos indígenas.

En parte, la reducción de los ingresos de transferencia estuvo motivada por el mal manejo que dieron algunas autoridades públicas departamentales y municipales a sus recursos durante la década del noventa. En ese sentido, las propias autoridades territoriales le sirvieron en bandeja al gobierno nacional la oportunidad para reducir los recursos transferidos. Pero también fue el resultado de una estrategia del gobierno nacional de disminuir el déficit fiscal de la Nación, causado principalmente por gastos del gobierno central, mediante la reducción del volumen de transferencias a las entidades territoriales y, en el caso del actual gobierno, de una estrategia de concentración de poderes de decisión y de inversión en el nivel central para desarrollar su estrategia de “seguridad democrática” y su política social.

Esta tendencia a la re-centralización de recursos y de capacidad de decisión y de inversión en manos del gobierno central no le conviene al país. Aceptando la necesidad de que los gobiernos territoriales asuman con mayor responsabili-

dad, transparencia, eficiencia y eficacia la gestión de sus finanzas, terreno en el cual hay que introducir fuertes correctivos en materia de control político, control institucional y control social, es preciso buscar los mecanismos para incrementar sus recursos, propios y de transferencia para que puedan atender las demandas de la población orientadas a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y ser beneficiarios de mejores condiciones de vida en el territorio.

En tal sentido, seis mecanismos se revelan estratégicos: en primer lugar, una reforma tributaria territorial que establezca dispositivos para la generación de ingresos propios de las entidades territoriales, en particular de los municipios, directos interlocutores de la población, en la satisfacción de sus demandas, de manera que disminuya su dependencia de los recursos de transferencia. En segundo lugar, el diseño de un mecanismo de participación en los ingresos de la nación, que asegure un crecimiento real de los recursos de transferencia y permita a las entidades territoriales cumplir sus compromisos de incremento de las coberturas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, e incrementar el gasto público en otros frentes que les asigna la Ley 715 de 2001. En tercer lugar, es necesario unificar la bolsa de recursos de transferencia (SGP, regalías, otros) y definir criterios unificados de asignación a las entidades territoriales. Para tal efecto, como lo propone la Red RINDE, es necesario crear un Fondo Territorial de Compensación, alimentado con recursos de la nación y de las entidades territoriales de mayores ingresos, que permita a los territorios más pobres acceder a recursos adicionales para recuperarse de su atraso y reducir la brecha territorial (RINDE, 2007. p. 65).

En cuarto lugar, la creación de incentivos (económicos, de cofinanciación, de reconocimiento, etc.) para los gobiernos que emplean de manera eficiente y eficaz sus recursos y demuestran políticas y acciones de incentivo a la participación ciudadana, así como de sanciones para quienes obran en sentido contrario⁷. En quinto lugar, promover fuertemente a través de una política nacional, una mayor transparencia de la gestión, que reduzca drásticamente los riesgos de corrupción, mediante procesos de publicidad de las decisiones, cumplimiento de normas y visibilidad en la contratación y en el manejo del recurso humano, y promoción del control social por parte de las autoridades en el territorio. Finalmente, un rediseño de los mecanismos de control institucional (control interno, control fiscal, personerías) y un fortalecimiento del control ciudadano a través de las veedurías. La idea es no entregar cheques en blanco a los municipios y departamentos, sino cuidar que los recursos crecientes que se entreguen a ellos sean bien utilizados en función de objetivos de desarrollo y bienestar de la población.

⁷ A ese respecto, la Red RINDE propone la creación de un Índice de Democracia Local que genere incentivos para municipios y departamentos con mayores niveles de participación ciudadana y electoral (RINDE, 2007. p. 65).

Esto plantea de lleno el tema de la participación ciudadana en la gestión municipal. La reforma municipal de 1986 y la Constitución de 1991 crearon, asumiendo que la participación es un principio constitutivo de la acción del Estado y un derecho ciudadano, un conjunto de mecanismos y espacios institucionales de participación, desarrollados posteriormente por la Ley 134 de 1994 y por una gran cantidad de leyes promulgadas a lo largo de las décadas del noventa y del 2000. Este estudio ha mostrado que en los municipios que hicieron parte de la investigación la presencia y la incidencia de los actores armados ilegales en la gestión pública municipal ha tenido un efecto negativo sobre la organización y la participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento a las políticas públicas. Dos factores fueron señalados como determinantes de esa situación: en primer lugar, el desinterés de las administraciones municipales y de quienes tuvieron su mando durante el período de análisis por promover prácticas participativas de la ciudadanía y crear las estructuras de oportunidad (políticas, económicas e institucionales) necesarias para su ejercicio. En segundo lugar, la baja motivación de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos, en parte explicado por la ausencia en la mayoría de los municipios estudiados de una tradición de organización, movilización y lucha social, y en parte por el poder intimidatorio de los actores armados, para la mayoría de los cuales la participación juega un rol de contrapoder en la vida local.

La convergencia de esos factores explica por qué la vida de los espacios de participación en la formulación de planes y políticas, en su ejecución y vigilancia, así como el uso de los mecanismos de participación directa consagrados en la Ley 134 de 1994 han sido tan precarios. Otros factores han tenido que ver, en especial la persistencia en los municipios de un liderazgo social y político tradicional que, a lo sumo, mira esos espacios como botín burocrático y como instrumentos para obtener beneficios particulares. Por esa razón, los espacios existentes poco operan, son presa de una élite de dirigentes sociales que monopolizan su funcionamiento y que en muchas ocasiones terminan siendo cooptados por los partidos políticos o por las autoridades municipales.

La consecuencia inmediata de ese estado de cosas es la implantación en la mayoría de los municipios estudiados de un modo de gestión autoritario, centrado en unas pocas personas, con un gran poder de decisión del alcalde y del grupo cercano de asesores y amigos, entre los cuales se cuentan repetidamente los actores armados ilegales. Así, a pesar del talante democrático que inspiró a los constituyentes en la redacción del texto de la Carta política en 1991, lo que se ha obtenido como resultado, por lo menos en la mayoría de los municipios estudiados, es un estilo de manejo de los asuntos públicos marcado por el autoritarismo y el gobierno a espaldas de la población.

Esta experiencia y las que han sido analizadas en otros contextos⁸, muestran la necesidad de repensar los diseños institucionales para la participación y transformar las prácticas en ese terreno, tanto de las autoridades públicas como de un segmento importante de la ciudadanía, despreocupada de los asuntos públicos. Desde el punto de vista de los diseños institucionales y las políticas gubernamentales, es preciso que el gobierno nacional trace una política nacional de participación que estimule el uso de los mecanismos y canales institucionales, pero que reconozca igualmente las iniciativas ciudadanas que fluyen por fuera de dicha institucionalidad, en la mira de multiplicar y profundizar el diálogo y la interacción entre las autoridades públicas y los diversos sectores de la población.

Dicha política debe incluir como un elemento estratégico el re-diseño de la institucionalidad participativa, para lo cual es necesario reformar y unificar las normas actualmente existentes en la materia. En particular, cuatro normas requieren un cambio urgente: en primer lugar, la Ley de instancias y mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994), con el fin de convertirla en un incentivo para la participación directa, y no en un obstáculo, como es actualmente. En segundo lugar, la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), para que abarque todos los planes (de desarrollo, de ordenamiento territorial, sectoriales, etc.) y fortalezca los Consejos de Planeación como instancias permanentes de participación ciudadana y con capacidad de incidencia en la formulación de los planes, obligándolos, además, a realizar rendición de cuentas anualmente a la ciudadanía para informar y explicar el trabajo realizado en la vigencia. En tercer lugar, la Ley de Veedurías Ciudadanas (Ley 850 de 2003), de manera que no sólo defina el carácter y el papel de las veedurías, sino que les otorgue instrumentos, especialmente en el campo de la información, para ejercer el control social de la gestión pública; y, finalmente, las más de treinta leyes sobre canales de participación sectorial y poblacional. Estas últimas deberían hacer parte de una Ley estatutaria de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, que evite la dispersión actualmente existente y estimule mediante incentivos y mejores condiciones objetivas la participación en los asuntos públicos.

El nuevo marco normativo debería estar acompañado por la inclusión en el presupuesto nacional de una partida destinada al fomento de la participación ciudadana por parte del gobierno nacional, cuyo gasto debería estar respaldado por un documento CONPES sobre participación ciudadana. El Fondo de Participación, que maneja actualmente el Ministerio del Interior, debe manejarse en forma transparente –lo que hasta ahora no ha ocurrido– y su administración debe estar en manos de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana, en el que tengan asiento representantes del gobierno, del Ministerio Público y de la sociedad civil.

⁸ Ver los trabajos de Fabio Velásquez y Esperanza González (2003 y 2006).

La política de participación ciudadana debe establecer claramente los incentivos que las autoridades públicas, especialmente en los municipios, recibirán para la promoción de la participación en su respectivo territorio. Los alcaldes que no sólo cumplan con los mandatos normativos y constitucionales en la materia, sino que, además, sean creativos en la introducción de prácticas participativas, como los presupuestos participativos, la formulación de políticas públicas con participación de los sectores interesados, el estímulo a la vigilancia ciudadana, etc., deberían recibir incentivos fiscales que premien los esfuerzos por democratizar la gestión pública y los resultados obtenidos en ese aspecto.

Entre las tareas que deben llevar a cabo las autoridades municipales, en colaboración con la ciudadanía y otras entidades de la sociedad civil, están las de promover la creación y fortalecimiento de organizaciones y redes sociales, la formación de viejos y nuevos líderes, la multiplicación y la articulación de experiencias participativas que sirvan de escenario de aprendizaje democrático y la transformación progresiva de la cultura política hacia imaginarios que coloquen los valores de la participación, la convivencia y la construcción de paz en lugar privilegiado dentro de las preocupaciones de la ciudadanía y como guía de su conducta colectiva.

Otra tarea de gran valor es la de estimular a los partidos y las organizaciones políticas y a sus integrantes para que asuman posturas favorables al ejercicio de la participación ciudadana. Hasta el presente ninguno de los partidos en Colombia tiene opiniones ni propuestas claras sobre el tema, más allá de planteamientos genéricos sobre su importancia en la gestión pública. Incluso, muchos de ellos se resisten a apostarle a la participación, pues ven en ella un factor de competencia que puede eventualmente socavar su poder de manejo de los asuntos públicos, y no como fuente de propuestas para alimentar los programas partidistas y las deliberaciones en los cuerpos de representación política. La articulación entre representación política y participación ciudadana en Colombia es muy precaria, lo que abre una brecha peligrosa entre una y otra, que termina por debilitar la institucionalidad y las prácticas participativas. De ahí la importancia de eliminar temores y de transformar la mentalidad de los actores políticos y de los líderes sociales para que se sumen a propósitos comunes de democratización de la gestión pública y de ejecución de agendas de paz y convivencia.

Las anteriores reformas suponen un esquema de relaciones intergubernamentales armónico, equilibrado, de cooperación entre los diferentes niveles de la administración pública, y basado en los principios promulgados por la Constitución de 1991 (coordinación, concurrencia y subsidiariedad). La tendencia que se observa actualmente en Colombia es la de un esquema piramidal en el que el

gobierno central ha ganado un peso específico muy alto en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos públicos, relegando a los departamentos y a los municipios a un plano totalmente secundario como ejecutores de políticas públicas definidas y agenciadas por el nivel central. Es necesario regresar a los pilares del Estado descentralizado y con autonomías regionales consignados en la Carta Política. Ese es un propósito que depende de un acuerdo entre todos los actores (sociales, políticos, sector privado) de todos los niveles (nacional, departamental y municipal). Las colectividades territoriales deben tener un criterio unificado al respecto para debatir y negociar con el gobierno nacional unas relaciones intergubernamentales más equilibradas, en las que tengan un peso específico en materia de inversión mucho mayor que el que ostentan actualmente. La descentralización no es un movimiento hacia la autarquía de los municipios, sino un instrumento para la construcción de un proyecto de nación cuyos pilares sean el Estado social y democrático de derecho, el equilibrio territorial, la productividad económica, la equidad social y la convivencia pacífica.

Todas estas reformas ponen de presente la importancia y la urgente necesidad de que Colombia cuente con un proyecto de ordenamiento territorial que defina, de una vez por todas, el marco de acción de los diferentes niveles del gobierno y el papel de la sociedad civil y de los agentes privados. Hay que insistir en la necesidad de una legislación al respecto que incluya, entre otros aspectos, “la reorganización político-administrativa del país, la redefinición de competencia y recursos de las entidades territoriales; la definición de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional; el manejo del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo y de los mares; las relaciones fronterizas y la integración del país en el nuevo orden internacional” (RINDE, 2007. p. 67).

La Red RINDE propone los siguientes criterios para la formulación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, que siguen siendo válidos en el momento presente:

- Visión estratégica: el país debe dotarse de un proyecto estratégico de organización del territorio, que le permita definir objetivos de mediano y largo plazo.
- Fortalecimiento del nivel intermedio de ordenamiento estatal y de las nuevas figuras creadas por la Constitución de 1991: regiones, provincias y entidades territoriales indígenas.
- Flexibilidad en la asignación de competencias entre los niveles nacional, intermedio y municipal de la administración pública, mediante un

mecanismo de asignación diferencial de competencias según categoría de municipio y el tipo de departamento.

- Asociatividad: generación de incentivos para la acción mancomunada entre entidades territoriales.
- Territorialización del presupuesto nacional para garantizar una distribución espacial de la inversión pública, complementaria de la inversión de las entidades territoriales en su jurisdicción.
- Multiculturalidad: reconocimiento de la diversidad cultural del país y adaptación de las normas a dicha realidad, con el fin de estimular la autonomía de las regiones y las etnias y su desarrollo en el marco de un concepto de proyecto compartido de país (RINDE, 2007. p. 68-69).

Se propone crear la Comisión de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en la que tendrán asiento representantes de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil. Su función básica es la de concertar las políticas de descentralización y ordenamiento territorial y hacerle seguimiento y evaluación.

Las propuestas enunciadas en las páginas anteriores muestran –como se señaló al comienzo de este capítulo– la complejidad del problema y de su solución. Ellas comprenden cambios institucionales y, al mismo tiempo, culturales; comprometen la acción del Estado y de la sociedad; involucran tanto al gobierno nacional, como a los departamentos y los municipios; se refieren a la vez a dimensiones técnicas y políticas; requieren capacidades técnicas y también voluntad política. Es muy posible que ellas conduzcan a reformas legales y constitucionales, hoy día absolutamente necesarias. No hay que tenerles miedo; por el contrario, es preciso promover un gran debate nacional sobre las consecuencias de la incidencia de los actores armados en la gestión municipal y sobre los remedios que es necesario aplicar. Los sectores democráticos de Colombia deben asumir esa tarea y llevarla adelante. De lo contrario, los actores armados seguirán imponiendo un régimen económico, social y político a la medida de sus intereses. Será la debacle para el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghon, G. (1987), *Aspectos fiscales de la descentralización*, Bogotá, Camacol.
- Alape, A. (1994), *Tirofijo: los sueños y las montañas 1964-1984*, Bogotá, Planeta.
- Alcántara, M. (1999), *Sistemas Políticos de América Latina: Volumen I América del Sur*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Alto Comisionado Para la Paz. (2004, febrero), [en línea] disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2004/febrero/documentos/das.xls>, recuperado: diciembre 2008.
- Arango, C. y Mayorga, V. (1987, julio) “Impacto económico de la reforma municipal en Colombia”, en *Revista Javeriana*, núm. 536, Bogotá.
- _____. (1987, julio), “La reforma municipal colombiana: descripción y análisis”, en *Revista Javeriana*, núm. 536, Bogotá.
- Ardila, L. (2009, 4 de mayo), “Yesid Arteta, Puente entre gobierno y FARC”, [en línea] en *El Espectador*, Colombia, disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso139303-yesid-arteta-puente-entre-gobierno-y-farc>, recuperado: 5 de mayo de 2009.
- Arjona, A. (2008), “Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas”, en González, F. (editor), *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, Odecofi, Colciencias y Cinep, p. 105-167.
- Arocha, J. (1979), *La violencia en el Quindío*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Atehortúa, A. (1995), *El poder y la sangre. Las historias de Trujillo*, Valle, Bogotá, Cinep y Universidad Javeriana de Cali.
- Blanquer, J. y Fajardo, D. (1991), *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

- Bejarano, J. (1995), *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Betancur, D. y García, M. (1990), *Matones y Cuadrilleros. Origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano, 1946-1965*, Bogotá, Tercer Mundo – IEPRI.
- Borja, M. (1996), *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá, CEREC-IEPRI, 1996.
- Botero, C. (1987), *Función Pública y Descentralización*, Bogotá, CIDER-Universidad de los Andes.
- Calderón, M. (1986, junio), “Una revolución descentralista”, en *Revista Economía Colombiana*, núm. 182, Bogotá.
- _____. (1987, julio), “Colombia en futuro: una aproximación a la reforma municipal”, en *Revista Javeriana*, núm. 536, Bogotá.
- Camacho, A. y Guzmán, A. (1990), *Colombia: ciudad y violencia*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.
- Castro, A. (2007), “Participación de mujeres en el Congreso de la República, 2006”, en Losada, R. y Muñoz, P. (Coord.) *Las Elecciones de 2006 en Colombia: Una mirada desde la reforma política del 2003*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Castro, J. (1984), *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1986), *Elección Popular de Alcaldes*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1986), *Código de Régimen Departamental*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1986), *Código de Régimen Municipal*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1998), *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel.
- _____. (2001), *Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá, Fescol-Viva la Ciudadanía-Fenacon-Foro Nacional por Colombia.
- Ceballos, M. y Martín, G. (2001), *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Bogotá, CEJA.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral-CAPEL. (s.f.), “Abstencionismo electoral”, [en línea], disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/red_diccionario/abstencionismo.doc, recuperado: 26 de octubre de 2008.
- CNRR. (2007), “Disidentes, Rearmados y Emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?”, [en línea], disponible en: http://www.cnrr.org.co/new/interior_otros/informeDDR.pdf, recuperado 28 de noviembre de 2007.

- Congreso de la República, (1989, 2 de septiembre), “Testimonio sobre el narcotráfico y justicia privada”, en *Anales del Congreso*, Año XXXII, núm. 89, Bogotá.
- Consejo Nacional Electoral. (2003), [en línea], disponible en: http://www.cne.gov.co/cne/rad_2749_2003.htm, recuperado: 20 de mayo de 2008.
- Corporación Compromiso. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de Ocaña, Salazar de las Palmas y Tibú, Norte de Santander*, Bucaramanga, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2007), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris – Intermedio Editores.
- Corporación Red de Universidades Públicas-Alma Máter. (2004), “Estudio sobre violencia y desplazamiento en la Ecorregión del Eje Cafetero”, [en línea], disponible en: www.utp.edu.co, recuperado: 20 de marzo de 2008.
- Corporación Región y Conciudadanía. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de Bello, Necoclí y San Carlos, Antioquia*, Medellín, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Cubiles, F.; Olaya, A. y Ortiz, C. (1998), *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, F.C.E.
- Diario el Nuevo Día*. (2006, 19 de octubre), “Esposo de concejal asesinada acusa al alcalde de Suárez”, Ibagué, Colombia.
- _____. (2006, 20 de octubre), “Alcalde niega participación en muerte de concejal y denuncia persecución política”, Ibagué, Colombia.
- _____. (2007, 30 de agosto), “Capturan al alcalde de Suárez por los presuntos delitos de homicidio, secuestro y conformación de grupos ilegales”, Ibagué, Colombia.
- Díaz, J. (2003), *Descentralización y superación de la pobreza en países andinos*, Bogotá, Podion.
- Díaz, O., et al. (2001), Diagnóstico sobre el control territorial en Bello. Bello, Diplomado de Justicia, Conflicto y DDHH, Universidad Autónoma Latinoamericana-IPC-CIVIS-Oficina de Paz y Convivencia.
- Dugas, J.; Ocampo, A.; Orjuela, L. y Ruiz, G. (1992), *Los caminos de la descentralización*.
- Diversidad y retos de la transformación municipal*, Bogotá, Universidad de los Andes.

- Duncan, G. (2006), *Los Señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta-Fundación Seguridad y Democracia.
- Echandía, C. (2008), “Dimensiones territoriales del conflicto armado y la violencia en Colombia”, en González, F. (editor), *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, Odecofi – Conciencia- Cinep, p. 73-104.
- ELN. (1990, 30 de enero), “Conclusiones del II Congreso UC-ELN”, en *El Simacota*, núm. 17.
- El País*. (2008, 26 de septiembre), “Detenido ‘El Patrón’ en Bello, Antioquia”, [en línea], disponible en: <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Septiembre252008/capturadoalbeiro.html>, recuperado: 30 de octubre de 2008.
- El Tiempo*. (1997, 1 de abril), “Chocó y Urabá, réplica del Magdalena medio”, Bogotá.
- _____. (2007, 13 de abril), “Cuatro reuniones de parapolítica en Antioquia”, Bogotá.
- _____. (2007, 31 de octubre), “Casi la mitad de Urabá en manos de partidos cuestionados por ‘parapolítica’, Bogotá.
- _____. (2008, 29 de agosto), “Un video tiene tras las rejas al alcalde de La Dorada (Caldas), Justo Capera Caicedo”, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/ejecafetero/2008-08-29/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4481270.html recuperado: 17 de septiembre de 2008.
- _____. (2008, 25 de septiembre), “Detienen a Albeiro Quintero, el Patrón de Bello por presuntos vínculos con ‘paras’”, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/2008-09-26/detienen-a-albeiro-quintero-el-patron-de-bello-por-supuestos-vinculos-con-paras_4566860-2, recuperado: 30 de octubre de 2008.
- El Universal*. (2007, 5 de diciembre), “Absuelven a Enilse López, “La Gata”, de los delitos de lavado de activos y peculado”, Cartagena, Colombia.
- Equipo Nizkor. (2007), “La década del Genocidio”, [en línea], disponible en: http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/nm/z7/ZonaSiete03.html#N_122, recuperado: 29 de agosto de 2007.
- Escobar, C. (2002, september), “Clientelism and citizenship: the limits of democratic reform in Sucre, Colombia”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 29, núm. 5, p. 20-47.

- Fajardo, D. (1979), *Violencia y Desarrollo. Transformaciones sociales en tres regiones del Tolima*, Bogotá, Suramericana.
- FESCOL. (1991), *Descentralización y Estado moderno*, Bogotá, Tercer Mundo.
- _____. (1994), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, Fescol.
- Fiscalía General de la Nación. (2005, diciembre), Declaraciones Fiscal General de la Nación, [en línea], disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/PAG/DIVULGA/noticias2007/fiscalmario/FgDeclaraGataDico5.htm>, recuperado: 5 de diciembre de 2007.
- _____. (2008), Boletín de Noticias, [en línea], disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/noticias2008/secantioquia/SaParmenioMar5.htm>, recuperado: 29 de noviembre de 2008.
- _____. (2008), Resolución Acusatoria, [en línea], disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/noticias2008/secantioquia/SaExcaldeEne11.htm>, recuperado: 4 de febrero de 2008.
- Forero, C. (1997), *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, Universidad Nacional – Tercer Mundo.
- Foro Costa Atlántica. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de Magangué (Bolívar), Ovejas (Sucre) y Soledad (Atlántico)*. Barranquilla, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Foro Nacional por Colombia-UEP. (2008), *Informe final. Municipios de Cabrera (Cundinamarca), Puerto López (Meta) y La Dorada (Caldas)*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Foro Nacional por Colombia, (2008), “Territorio, Conflicto y Gestión Pública: una mirada desde lo local”, en *Foro Debates*, núm.7.
- Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle y UEP. (2008), *Informe final. Municipios de Dosquebradas (Risaralda), Salento (Quindío) y Zarzal (Valle del Cauca)*, Bogotá-Calí, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Franco, S. (1999), *El quinto: no matar*, Bogotá, CEDE-Tercer Mundo.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2005, noviembre), “Narcos del Valle se refugian en Antioquia”, [en línea], disponible en: <http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=5329&PHPSESSID=...67bc89b67fbff609069aee1db.>, recuperado: 25 de agosto de 2008.
- Fundación Seguridad y Democracia. (2003, marzo-mayo), “Coyuntura de Seguridad”, [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin1completo.pdf>, recuperado: marzo de 2009

- _____. (2004, noviembre), “La Desmovilización del Bloque Catatumbo”, [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/catatumbo.pdf>, recuperado: diciembre de 2008.
- Fung, A. y Wright, E. (2005), “Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative” en Backup, M.; Henri, R. y Ives, S., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, París, La Découverte.
- Gaitán, P. y Moreno, C. (1992), *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, IEPRI – Tercer Mundo.
- Garay, L. (2008), “La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado”, en colaboración con Salcedo, E.; De León, I. y Guerrero, B. Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia.
- _____. (s.f.), *Sobre una estrategia de seguridad y defensa. La seguridad humana integral y el Estado Social de Derecho*, [Documento multicoopiado], Bogotá.
- García, C. (1996), *Urabá: región, actores y conflicto 1960-1990*, Medellín, Cerec – INER.
- García, M. (2006), “La reforma electoral y su impacto en las elecciones locales del 2003. Un análisis de las elecciones del concejo de Bogotá”, en Hoskin, G. y García, M. (editores), *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Uniandes.
- García, R. (1999), “Legitimación, representación y conflicto”, en Gómez, H. (comp.), *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Gibson, E. (2006) “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en *Revista Desafíos*, núm. 14, Bogotá, p. 204-217
- Gilhodès, P. (1972), *Las luchas agrarias en Colombia*, Medellín, La Carreta.
- Gontard, J. y Restrepo, D. (2003), *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas*, Bogotá, IUED – Parcomún.
- González, E. (1987, septiembre-octubre), “Descentralización y crisis administrativa municipal”, en *Revista Economía Colombiana*, núm. 197-198, Bogotá.
- González, F.; Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003), Teófilo, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep.
- González, F. (2004, agosto), “Conflicto violento en Colombia: una perspectiva en largo plazo”, en *Controversia*, núm. 182.

- González, J. y Marulanda, E. (1990), *Historia de Frontera. Colonización y Guerras en el Sumapaz*. Bogotá, CINEP.
- GTZ y FCM. (2007), *Una nueva agenda estratégica para los gobiernos locales 2008-2011*, Bogotá.
- Guerrero, J. (1991), *Los años del olvido. Boyacá y los orígenes de la violencia*, Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI.
- Gutiérrez, F. (2002), “Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy”, en Gutiérrez, Francisco, et. al., *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, IEPRI – Grupo Editorial Norma.
- Guzmán, G.; Fals, O. y Umaña, E. (1968), *La violencia en Colombia*, Bogotá, Suramericana.
- Hartlyn, J. (1993), *La Política del Régimen de Coalición: La Experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores – Ediciones UniAndes-CEI.
- Hernández, M. (2006), *Rojo y Negro. Historia del ELN*, Editorial Txalaparta.
- Herzer, H.; Pirez, P. y Rodríguez, C. (1994), *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hoskin, G. y García, M. (2002), “Participación política y guerra en Colombia. Un análisis de las elecciones del 2002”, en Hoskin, G. et.al. (editor.), *Colombia 2002, elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Hoyos, D. (2005, septiembre-diciembre), “Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972 – 2000, una mirada local y regional”, en *Análisis Político*, núm. 55, p. 45-59.
- Human Rights Watch. (1996), “Las redes de asesinos de Colombia. La asociación militar-paramilitares y Estados Unidos”, [en línea] disponible en: http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia2.html#N_36_, recuperado: enero 15 de 2008.
- Jaramillo, J.; Cubides, F. y Mora, L. (1986), *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Universidad Nacional.
- Jiménez, W. (2001), *Democracia local y autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*, Bogotá, ESAP.

- La Patria*. (2007, febrero), [en línea], disponible en: http://www.lapatria.com/Noticias/ver_noticia.aspx?CODNOT=43375&CODSEC=15, recuperado: marzo 28 de 2008.
- Leal, F. (1991, mayo – agosto.), “Los movimientos políticos y sociales: Un producto de la relación entre Estado y sociedad civil”, en *Revista Análisis Político*, núm. 13, Bogotá, p. 7-21
- Lederach, J. (2008), *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- López, C. y Duncan, G. (2007, 28 de octubre), *Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Elecciones Colombia*, en *Boletines MOE*.
- López, M. (2005), “Puerto Wilches: Sindicatos y Actores Políticos Armados 1996-2002” en *Revista Controversia*, [en línea] núm. 185, disponible en: <http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/puertowilches.pdf>, recuperado: octubre 2008.
- Losada, R.; Giraldo, F. y Muñoz, P. (2005), *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia 1974-2002*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Manrique, A. (1986), *Elección Popular de alcaldes: retos y posibilidades*, Bogotá, Fescol-CEREC.
- _____. (1987, agosto), “Descentralización y modernización del Estado, un proceso a medias”, en *Revista Javeriana*, núm. 537, Bogotá.
- Maldonado, A. (1999), *Descentralización en países en desarrollo: la experiencia de Colombia*, Boston, MIT-Mimeo.
- Medellín, P. (1989), *Descentralización, región y planeación: el rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social – Corpes*, Bogotá, PNUD-DNP.
- _____. (1990), *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*, Bogotá, Documentos Periodísticos.
- Medellín, P. y Tarquino, J. (2006), “Elecciones parlamentarias 2006: Primeros rasgos del cambio en la política”, en Losada, R. y Muñoz, P. (coord.), *Las Elecciones de 2006 en Colombia: Una mirada desde la reforma política del 2003*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, p. 11 - 44.
- Ministerio de Gobierno y Viva la Ciudadanía. (1997), *Balance del proceso de descentralización*, Bogotá, Ministerio de Gobierno – Viva la ciudadanía.
- Molano, A. (1985), *Los años del tropel*, Bogotá, Cinep.

- _____. (1989), *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y tierras*, Bogotá, El Ancora Editores.
- _____. (1994), *Trochas y fusiles*, Bogotá, El Ancora Editores – IEPRI.
- Montañez, G. (coor.). (2004), *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2005, abril), “Algunos indicadores sobre la situación de Derechos Humanos en el departamento del Atlántico”, [en línea] disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/accion/descargas/atlanticoabril05.pdf>, recuperado: abril 2007.
- _____. (2005), “Panorama actual del Tolima”, [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/tolima2005.pdf, recuperado: 12 de diciembre de 2007.
- _____. (2006, julio), “Dinámica reciente de la violencia en el norte del Valle”, [en línea] disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/nortedelvalle.pdf, recuperado: diciembre de 2007.
- _____. (2007), “Diagnóstico Departamento de Sucre”, [en línea] disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/departamentos/2007/sucre.pdf, recuperado: 6 de noviembre de 2007.
- _____. (2007a), “Diagnóstico Departamento de Bolívar”, [en línea] disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/departamentos/2007/bolivar.pdf>, recuperado: 12 de diciembre de 2007.
- _____. (2007b), “Diagnostico Departamental de Atlántico”, [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/diagnosticosdepartamentales.asp, recuperado: 6 de agosto de 2007
- Observación Electoral Local. (2006), *Informe Final*, [en línea], disponible en: http://www.ipc.org.co/images/stories/elecciones/informe_final1_OEL2006.pdf, recuperado: 10 de octubre de 2007.
- Oquist, P. (1978), *Violencia, política y conflicto en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos.
- Ortiz, C. (1985), *Estado y subversión en el Quindío: la violencia en el Quindío en los años cincuenta*, Bogotá, Cerec.
- Palacios, M. (1995), *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma.
- Pécaut, D. (1987), *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, Cerec – Siglo XXI.

- _____. (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Planeta.
- Perea, C. (1996), *Porque la sangre es espíritu*, Bogotá, IEPRI.
- Pérez, L. (2006, febrero), “Comunidades del Catatumbo: entre el conflicto armado y la imposición de modelos de desarrollo regional”. En *Revista de la Defensoría del Pueblo, Población Civil*, núm. 4, Bogotá, p. 13-26
- Pizarro, E. (1996), *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, Bogotá, Tercer Mundo – IEPRI.
- _____. (1997), “¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”, en *Análisis Político*, núm. 31. p. 82-104.
- _____. (2001), “¿Colombia: Renovación o colapso del sistema de partidos?”, en Alcántara, M. e Ibeas, J. (editores.), *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- _____. (2002), “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”, en Gutiérrez, F. et. al. *Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia*, Bogotá, IEPRI – Editorial Norma.
- _____. (2004), *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Norma.
- Pizarro, E. y Rodríguez, C. (editores). (2005), *Los Retos de la Democracia: Viejas y Nuevas Formas de la Política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia-IEPRI-Heinrich Böll.
- PNUD. (2003), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano en Colombia*, Bogotá, PNUD.
- _____. (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Ideas y aportes*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rangel, A. (1998), *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo – Universidad de los Andes.
- Rangel, A. (editor), (2005), *El Poder Paramilitar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.
- Renovación Magisterial. (2007), “La Campaña de Marcelo Torres en Magangué: Candidato del Polo en Magangué demanda al gobierno protección y alerta sobre preparación de fraude de proporciones”, [en línea], disponible en: http://www.renovacionmagisterial.org/boletin/boletin16/carta_a_mininterior_marcelo_t.pdf, recuperado: 29 de octubre 2008

- Restrepo, A. y Contreras, M. (2000), “Flor de abril: La corriente de Renovación Socialista de las armas a la lucha política legal. Bogotá”, [en línea], disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/libros/Libro_flor_de_abril.pdf, recuperado: 20 de noviembre de 2008.
- Restrepo, D. (1988, febrero), “Descentralización y democracia”, en *Politeia*, Vol. I, núm. 3.
- _____. (1992), *Descentralización y neoliberalismo. Balance de un proceso*, Bogotá, CEIR.
- _____. (2002, julio-diciembre), “Luchas por el control territorial en Colombia”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 12. p. 517-537.
- _____. (2004), “De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y Oportunidad para la paz”, en *Revista Eure*, Vol. XXIX, núm. 89. p. 81-96.
- Restrepo, D.; Céspedes, E. y Baquero, F. (2006), *Reforma a las transferencias. Datos para un debate.*, Bogotá, Red Rinde, GTZ-CID-Universidad Nacional.
- Revista Semana*. (2006, 26 de febrero), núm. 1243, Bogotá, Colombia
- Revista Semana*, (2007, 10 de diciembre), “Sección judicial”, Bogotá, Colombia.
- RINDE. (2007), *20 años de la descentralización en Colombia: Memorias del seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, Bogotá, septiembre 20 y 21 de 2006*, Bogotá, GTZ – RINDE.
- Rodríguez, C. (2005), “Reformas Políticas y representación local en Bogotá”, en *Estudios políticos*, núm. 27, p. 131-166.
- Rojas, F. (1987, septiembre-octubre), “La transferencia de IVA a los municipios: agenda para su reforma y su aplicación”, en *Economía colombiana*, núm. 197-198.
- Roll, D. (2002), *Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Romero, M. (2003), *Paramilitares y autodefensas. 1982-2003*, Bogotá, IEPRI – Planeta.
- Salazar, B. y Castillo, M. (2001), *La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia*, Bogotá, Cidse-Cerec.
- Sánchez, F. y Chacon, M. (2006), “Conflicto, Estado y Descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974 – 2002”, en VARIOS, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, p. 347-403.

- Sanguino, A. y Bonilla, L. (2006, agosto), “Entre la reelección y el paramilitarismo”, en *Revista Foro*, núm. 58, Bogotá, p. 14-18
- Santana, P. (1986, septiembre), “Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia”, en *Revista Foro*, núm. 1, Bogotá, p. 4-15
- _____. (1989, febrero), “Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia”, en *Revista Foro*, núm. 8, Bogotá, p. 20-31
- _____. (1991, diciembre), “El nuevo orden territorial y la democracia”, en *Revista Foro*, núm. 16, Bogotá, p. 103-118
- _____. (2008, 12 de septiembre), “Garantizar la Impunidad: ¿Propósito central de las reformas a la justicia y política?”, en *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, edición 127.
- Sartori, G. (1987), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Sudarsky, J. (2007), *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*, Bogotá, Fundación Restrepo Barco.
- Tilly, Ch. (2007), *Violencia colectiva*, Barcelona, Editorial Hacer.
- Tirado, A. (1983), *Descentralización y centralismo en Colombia*, Bogotá, Oveja Negra.
- UNDP. (2007), “Radiografía Regional”, en *El Mapa de Riesgos*, [en línea], disponible en: http://indh.pnud.org.co/files/boletin_hechos/mapa_opt.pdf, recuperado: 9 de diciembre de 2008
- Ungar, E. y Arévalo, C. (2004), “¿Crisis o reordenamiento institucional? Partidos y Sistemas de Partidos en Colombia Hoy”, [ponencia presentada en el seminario “Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina”], Lima, IDEA.
- Universidad Central. (1997), *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Universidad Central.
- Universidad del Cauca. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de El Tambo (Cauca), Sotaró (Cauca) y Suárez (Tolima)*. Popayán, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz
- Valencia, L. (2008), *Municipio y Violencia paramilitar en Colombia, 1984-2008*, Bogotá, GTZ. Documento de trabajo.
- Vega, R. (2004), “Las Luchas Agrarias en Colombia en la década de 1920”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 52, Bogotá. p. 9-47
- Velásquez, F. (1986, septiembre), “Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, núm. 1, Bogotá, p. 16 - 25

- _____. (1988), “Poder Local y Democracia en Colombia”, en CIDSE-FESCOL, *Colombia: Democracia y Sociedad*, Bogotá, CIDSE-FESCOL.
- _____. (1990, febrero), “La gestión Municipal: para quién?”, en *Revista Foro*, núm. 11, Bogotá, p. 11-19.
- _____. (1991), “La Gestión Local en ciudades intermedias de Colombia: entre el control político y la democratización”, en Varios, *Municipio y Democracia*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- _____. (1994), “El Municipio como Nuevo Escenario Político”, en *La Era Urbana*, Vol. 2, núm. 2.
- _____. (1994), “La gestión local de servicios públicos. Consideraciones finales”, en Rodríguez, A. y Velásquez, F. (editores), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- _____. (1995), “La Descentralización en Colombia: Antecedentes, desarrollos y perspectivas”, en Varios, *¿Descentralizar en América Latina?*, Quito, PGU-LAC-GTZ.
- _____. (1995, agosto), “Descentralización y Modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia”, en *Revista Nómadas*, [en línea], núm. 3, disponible en: http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunmeante/1-5/nomadas_03/revista_numero_3_arto2_descentralizacion_y_modernizacion.pdf, recuperado: 9 de julio de 2009.
- _____. (1996), “Los horizontes de la Descentralización”, en *Revista Foro*, núm. 29, Bogotá, p. 34-46
- _____. (1998), “Gobierno Local y Promoción del Desarrollo: una reflexión sobre el caso colombiano”, en VARIOS, *Gobiernos Locales y Desarrollo en América Latina*, Lima, ESAN/USAID.
- _____. (1999, octubre), “Gestión Local y Política Social”, en *Revista Foro*, núm. 37, Bogotá, p. 42-55
- _____. (2000, febrero), “La agenda de la descentralización en Colombia”, en *Revista Foro*, núm. 38, Bogotá, p. 5 - 20
- _____. (2001, julio), “Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás”, en *Revista Foro*, núm. 41, Bogotá, p. 36-52
- _____. (2001), “Desencantos y Promesas: a propósito de la participación en la gestión local”, en Burchardt, H., y Dilla, H., *Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización*, Caracas, Nueva Sociedad.
- _____. (2004), “Colombia: ¿De regreso a un esquema centralista?”, en *Quórum. Revista Iberoamericana*, número especial. p. 46-57.

- _____. (2004, junio), “La descentralización en Colombia: ¿un sueño imposible?”, en *Revista Foro*, núm. 50, Bogotá, p. 59-72
- Velásquez, F. y González, E. (2004), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Foro Nacional por Colombia-Fundación Corona.
- _____. (2006), *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia-Fundación Corona.
- Velásquez, F. y Rodríguez, C. (1999), “Fortalecimiento institucional y participación ciudadana en ocho municipios del pacífico colombiano: balance de una experiencia”, en Velásquez, F. y Rodríguez, C. (editores), *Construyendo municipio. Experiencias de apoyo a la gestión local*, Bogotá, Fescol – Corporación Consorcio – Ediciones Foro.
- Vélez, M. (2001), *FARC-ELN Evolución y expansión territorial*, [trabajo de grado]. Bogotá, Universidad de los Andes, Economía.
- Villarraga, A. (2005), *Paz, te han vestido de negro. Estudio sobre los Derechos Humanos en Cúcuta, en el contexto de la violencia y el conflicto armado en Norte de Santander*, Bogotá, Fucude y Progresar.
- Votebien. (2007), “El eje de los barones”, [en línea], disponible en: http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe467.htm, recuperado: 3 de agosto de 2007.
- _____. (2007), “Cañón del Garrapatas”, [en línea], disponible en: http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe588.htm, recuperado: 29 de noviembre de 2008.
- _____. (2007), “Norte del Valle entre el “Diablo” y el “Mudo””, [en línea], disponible en: <http://www.votebien.com>, recuperado: 7 de septiembre de 2009.
- _____. (2007), “Tierra de capos”, [en línea], disponible en: <http://www.votebien.com>, recuperado: 7 de septiembre de 2009.
- _____. (2007), “López Cossio se ufana de recibir el apoyo del Gato con votos”, [en línea], disponible en: http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe521.htm, recuperado: 15 de octubre de 2008

LOS INVESTIGADORES

Luz Estella Barraza

Socióloga de la Universidad del Atlántico. Profesional de Programas de la Fundación Foro Costa Atlántica, en Barranquilla.

Mario Julio Barraza Niebles

Economista de la Universidad del Atlántico. Especialista en Administración Pública de la ESAP. Candidato a Magíster en Administración de Empresas de la Universidad del Norte. Docente en la Universidad del Atlántico. Profesional de apoyo en Foro Costa Atlántica.

María Johana Cadavid Mesa

Antropóloga de la Universidad de Antioquia. Investigadora Social de la Corporación para la Participación Ciudadana CONCIUDADANÍA y profesional del programa Ciudad y Democracia Local de la Corporación Región.

Yulieth Carvajal Londoño

Trabajadora Social de la Universidad de Antioquia y Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional. Profesora universitaria de cátedra. Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa Ciudad y Democracia Local de la Corporación Región.

John Alexander Castillo Garcés

Politólogo, Profesor Departamento de Ciencia Política, de la Universidad del Cauca.

Fernando Cubides Cipagauta

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Estudios Políticos, de la Universidad de los Andes. Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia.

Esperanza González Rodríguez

Socióloga, Especialista en Teoría y Métodos de Investigación Social y Magíster en Sociología de la Universidad del Valle. Ha sido profesora universitaria y actualmente es la Presidenta Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Milton Fernando López Ruiz

Trabajador Social, de la Universidad Nacional de Colombia. Cursa actualmente estudios en la Maestría de Derechos Humanos y Democratización, Universidad Externado de Colombia. Profesional del Programa de Cultura Democrática, Paz y Convivencia de la Fundación Foro Nacional por Colombia, en Bogotá.

José Nicolás López Vivas

Politólogo de la Universidad de los Andes y Candidato a Maestro en Sociología de la Universidad del Valle. Consultor.

Elizabeth Martínez Pineda

Economista, Magíster en Educación y Desarrollo Humano. Directora de la Corporación Compromiso.

Mauricio Meza Blanco

Licenciado en Filosofía, Especialista en Docencia Universitaria y Filosofía Colombiana de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Sociología Educativa de la Universidad de La Habana, Cuba. Magíster en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es investigador de la Corporación Compromiso.

Alexander Montoya Prada

Sociólogo y Especialista en Comunicación y Cultura de la Universidad del Valle, Maestro en Historia del Colegio de México y candidato a Doctor en Historia en el Colegio de México. Actualmente, se desempeña como profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca y es director del Grupo de Estudios Históricos, Sociales y Políticos Regionales.

Paulo Andrés Pérez Alvarez

Economista de la Universidad del Valle, Magíster del Internacional Executive Master in Development Studies. Actualmente se desempeña como Coordinador en Bogotá del Programa Ciudadanía e Inclusión Social, de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Yesenia Pérez Otero

Socióloga, egresada de la Universidad del Atlántico. Profesional de Programas de la Fundación Foro Costa Atlántica, en Barranquilla.

Maria Fernanda Quintana Montaña

Psicóloga con especialización en Administración de Empresas y en Teoría y Métodos de Investigación en Sociología. Fue directora de la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle. Se ha desempeñado como docente en la Universidad del Valle y en la Pontificia Universidad Javeriana. Coordinadora del Programa Cultura Democrática, Paz y Convivencia de Foro Nacional por Colombia, Capítulo Valle del Cauca, en Cali.

Clara Rocío Rodríguez Pico

Trabajadora social, Magíster en Ciencia Política, de la Universidad Javeriana. Magíster en Ciencia Política en Iberoamerica Universidad Internacional de Andalucía. PhD en Ciencia Política de la Universidad de Sofía San Clemente de Ojred. Coordinadora en Bogotá del Programa Defensa de la Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia, Catedrática de la Universidad Javeriana.

Diógenes Rosero Durango

Economista, Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo, de la Universidad de San Buenaventura (Cartagena) en convenio con la Universidad de Pavía (Italia). Director de la Fundación Foro Costa Atlántica, en Barranquilla.

Joaquín Tovar Barreto

Sociólogo de la Universidad del Valle. Coordinador del Programa de Ciudadanía e Inclusión Social de la Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Valle del Cauca, en Cali.

León Valencia Agudelo

Filósofo de la Universidad Autónoma de Medellín, Director de la Corporación Nuevo Arcoiris. Analista político, columnista de El Tiempo, en Bogotá.

Gildardo Vanegas Muñoz

Sociólogo de la Universidad del Valle. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca y es director del Grupo de Investigación Sociedad, Cárcel y Sistema Judicial.

Fabio E. Velásquez Carrillo

Sociólogo, especialista en Ordenación del Territorio, de la Universidad Politécnica de Madrid (España) y candidato a Doctorado en Ciencia Política, de la Universidad de Lausanne (Suiza). Fue profesor de la Universidad del Valle (Cali) y actualmente se desempeña como Director de la Unidad Ejecutora de Programas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, en Bogotá. Es, además, docente de cátedra en la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes.

Lina Marcela Villegas

Trabajadora Social de la Universidad de Antioquia, Docente de Cátedra e Investigadora Social de esta misma institución.

Blas Zubiría Mutis

Sociólogo de la Universidad Simón Bolívar. Magíster en Historia, Convenio Universidad Nacional de Colombia – Universidad del Atlántico. Coordinador del Programa de Sociología de la Universidad del Atlántico. Se ha desempeñado como docente Catedrático de la Universidad del Norte y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Coordinador Nacional del Programa Ciudadanía e Inclusión Social de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Jaime Zuluaga Nieto

Abogado, Especialista en Finanzas Públicas, Candidato a Doctor en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia, Profesor Titular de la Universidad Externado de Colombia.

La influencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal es hoy un hecho que muy pocos se atreven a controvertir. Ya en la segunda mitad de la década pasada algunos estudios reconocieron la importancia que el territorio tenía para los actores armados en el contexto del conflicto. Sin embargo, no existen estudios que examinen de modo sistemático la influencia de los actores armados en el manejo de los asuntos públicos municipales y los efectos de dicha influencia sobre la vida de quienes habitan los territorios. Tal es el propósito de este libro.

El análisis sugiere que existe en cabeza de dichos actores la intención de implantar un nuevo orden económico, político y social que les garantice permanencia, dominio, reconocimiento y protección. Su interés en las administraciones municipales –especialmente en el caso de los paramilitares y de las mafias del narcotráfico– no es transitorio ni exclusivamente instrumental para la acumulación de capital, sino que refleja un proyecto político de construcción de un nuevo orden a la medida de sus intereses. La triple estrategia de control territorial, control político-electoral y control de la gestión municipal se explica a partir de dicho proyecto.

El libro recoge los resultados del estudio realizado bajo la coordinación de Foro Nacional por Colombia, en el marco de las actividades de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE), con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, a través de su programa CERCAPAZ.



RINDE

Red de iniciativas
para la gobernabilidad,
la democracia y el
desarrollo territorial

Fundación Foro Nacional por Colombia
Corporación Transparencia por Colombia
Parcomún
Universidad Nacional - PRIAC
Universidad Externado de Colombia
Escuela Superior de Administración Pública - ESAP
Universidad Santo Tomás

