

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 facilitarían 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 nororiental 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 suroriental 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, Sotaró 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
Sotaró	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 ‘régimen 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.

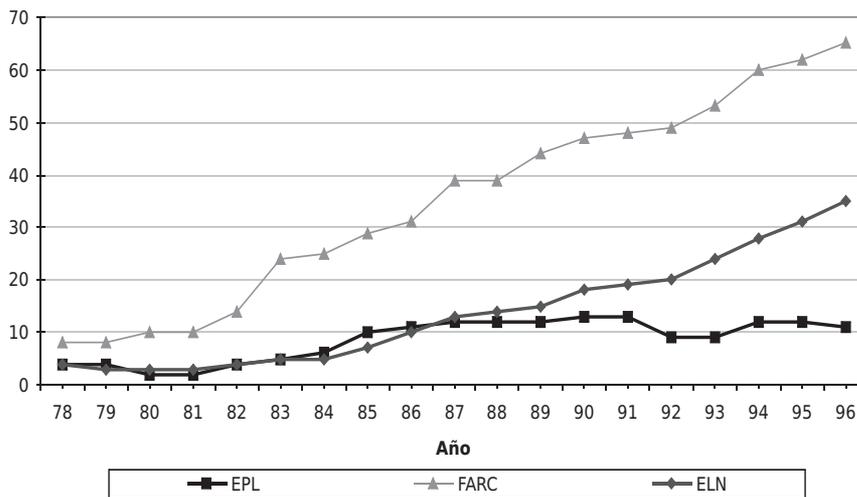
La expansión territorial de la guerra

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).

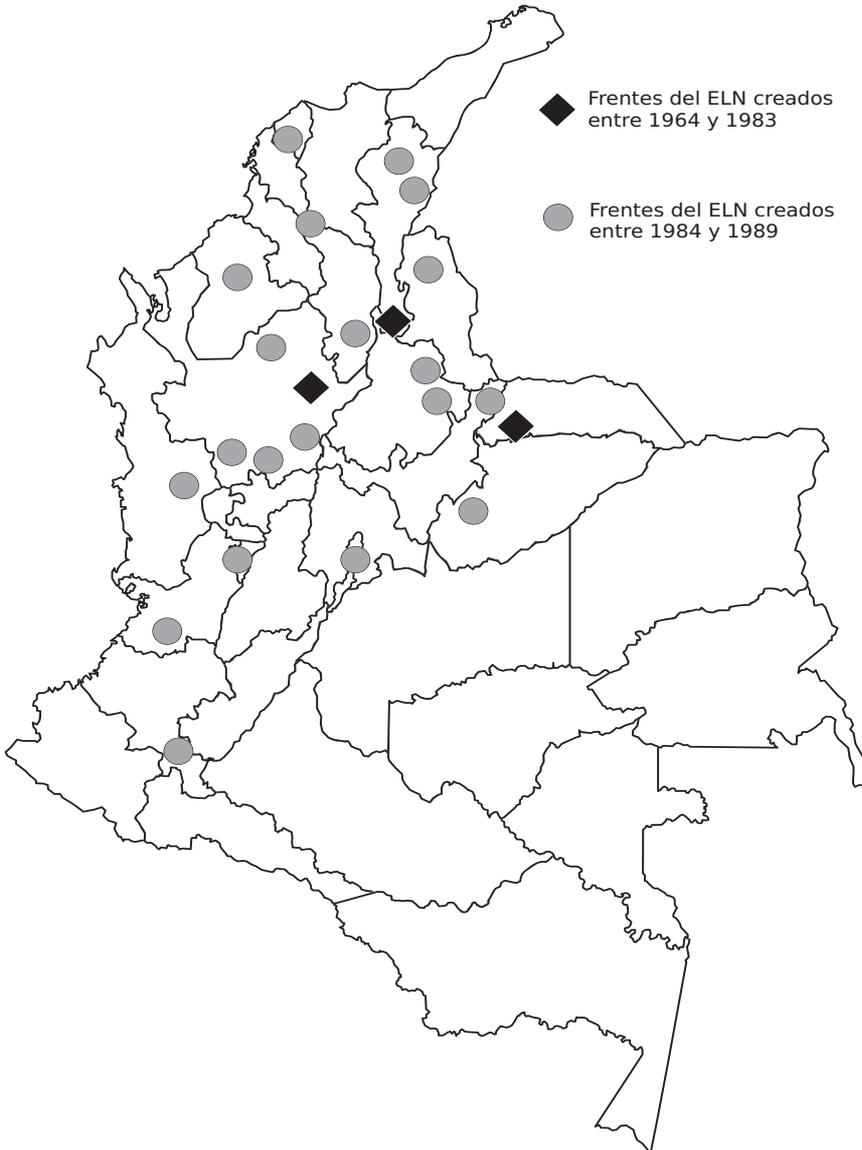
En 1986, su Primer Congreso definió una nueva estrategia militar orientada a crear cinco frentes de guerra que son una “porción de territorio donde se incluye

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,

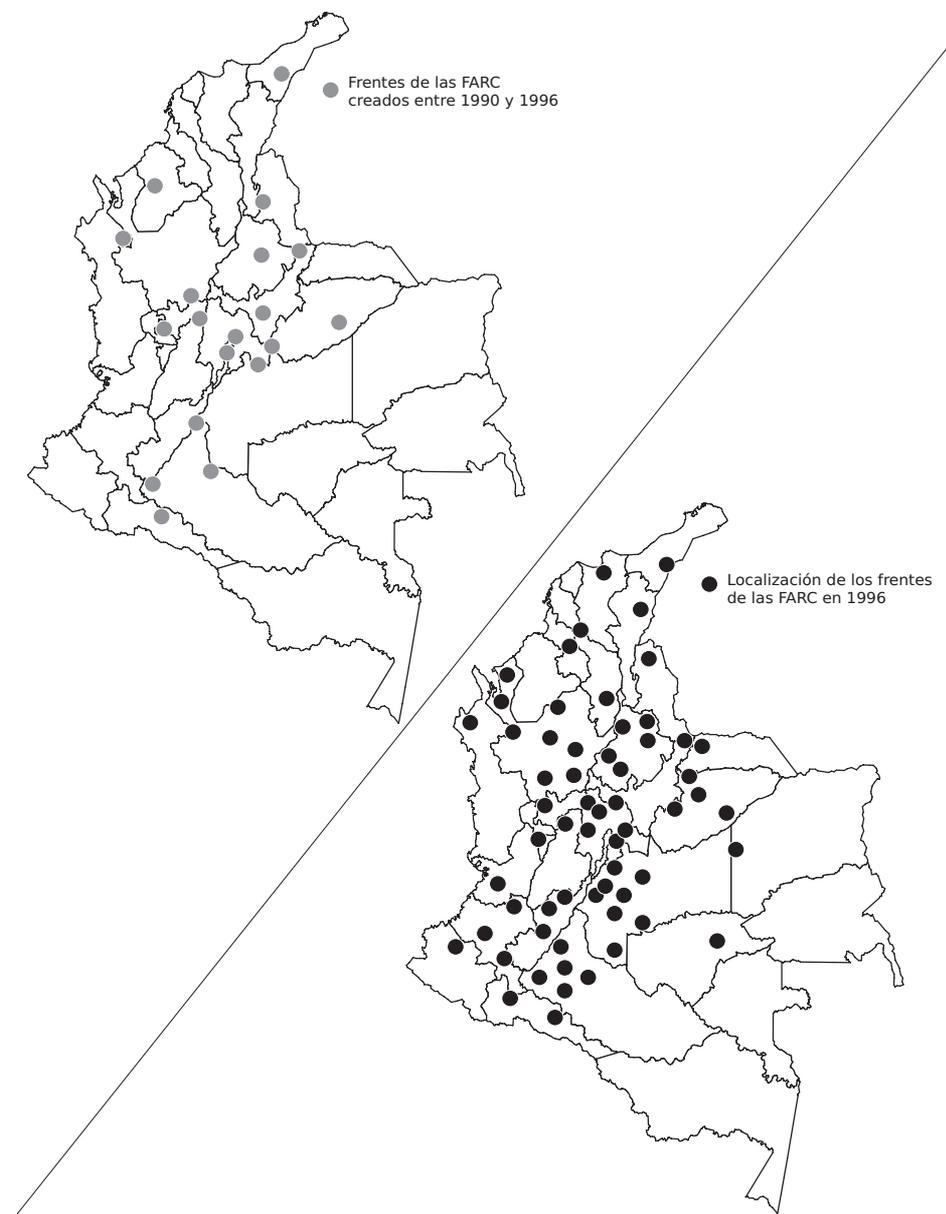
Magdalena Medio Santandereano, Guajira, piedemonte llanero, Meta, Guaviare, Caquetá y por el Valle y el Huila hacia el sur occidente con salida al Pacífico. Para 1995 cuentan con 65 frentes distribuidos entre los Bloques Oriental, Sur, Occidental, Noroccidental, Central, Magdalena Medio y Norte. Además 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.

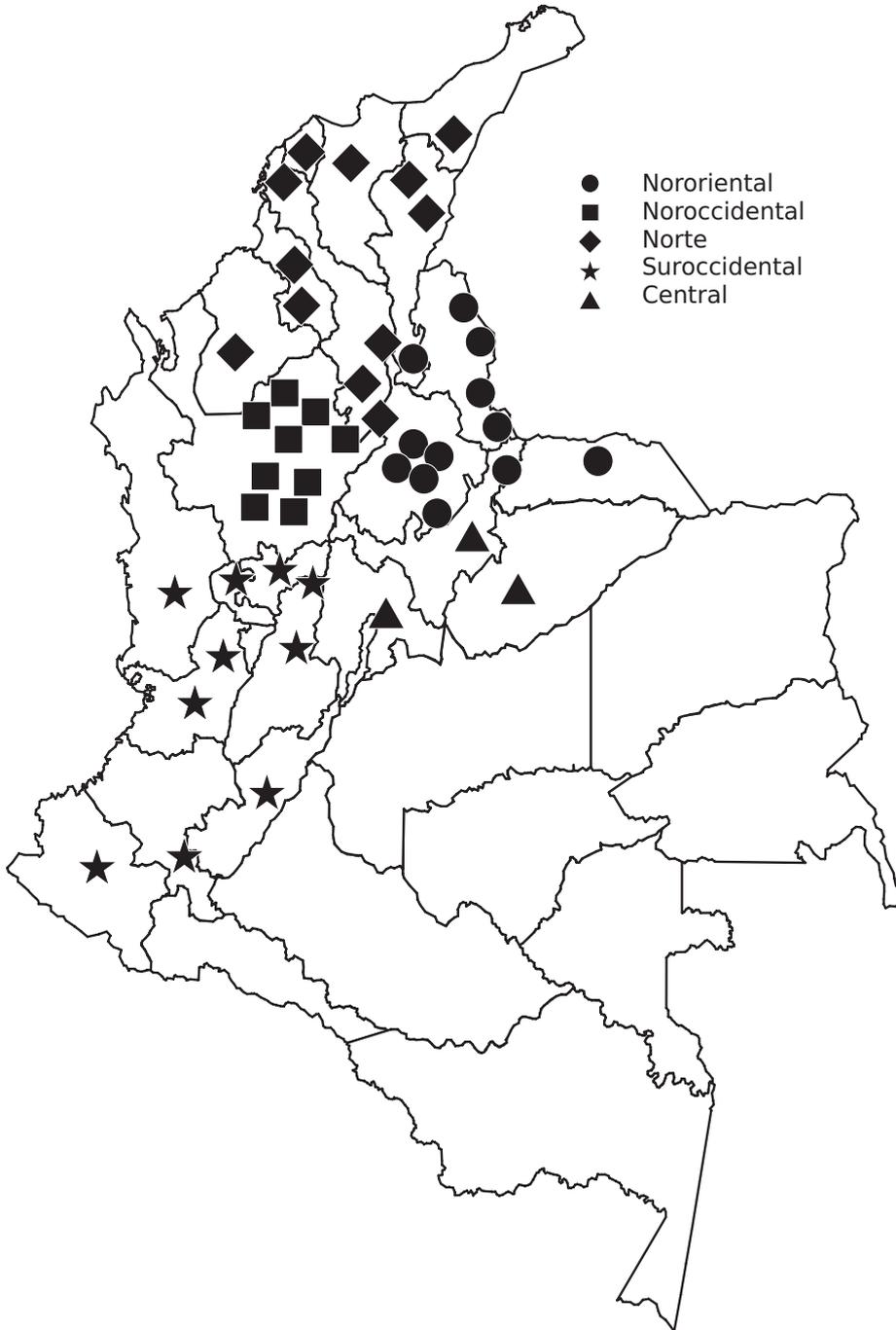
Por su parte, el ELN se encuentra al comenzar la década en el nororiente, norte, noroccidente, sur occidente y centro. Su crecimiento se concentra en el Magdalena Medio y posteriormente se extiende al Tolima, el Huila, Sur del César, Barrancabermeja y Chocó (mapa 3). Su expansión sigue la geografía del 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

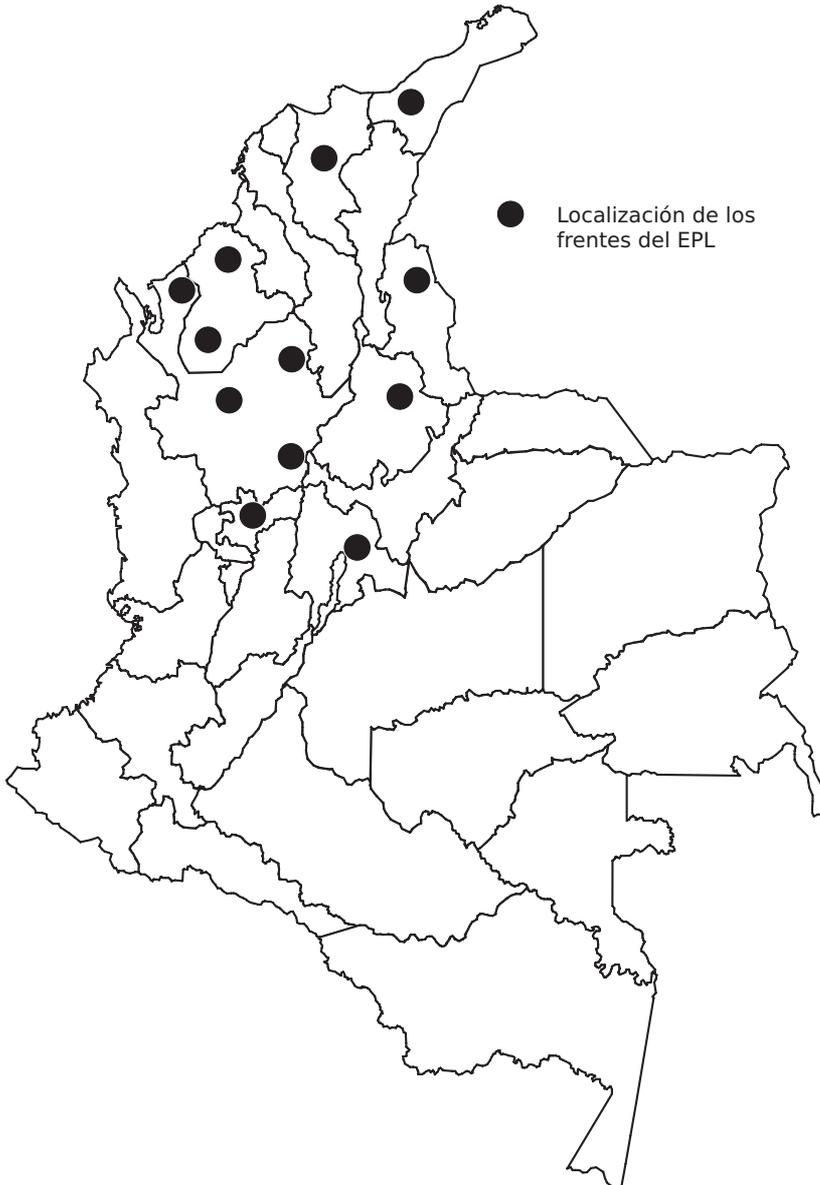
Mapa 3. Frentes de guerra del ELN 1996



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.

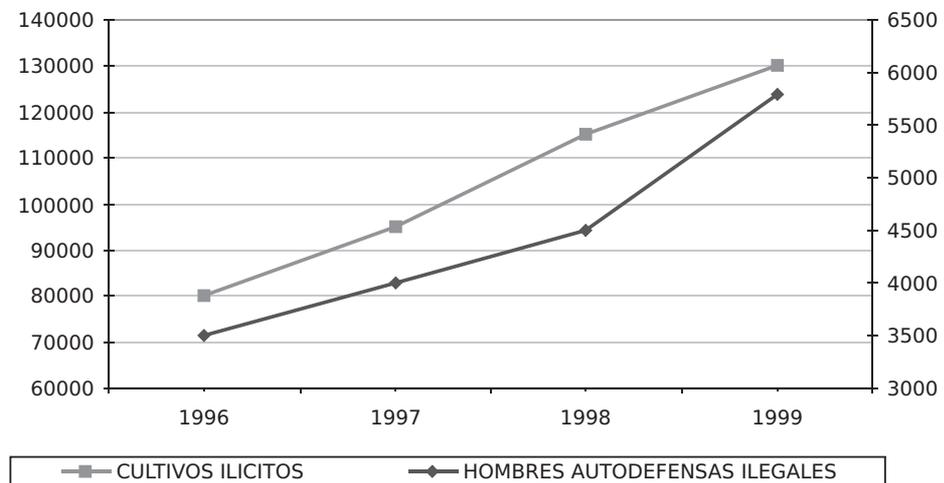
El desmantelamiento de las organizaciones de Pablo Escobar y El Mexicano (1994-95) es el punto de partida del resurgimiento paramilitar con los hermanos Castaño, quienes amplían sus dominios en Urabá, Córdoba, Sucre y Antioquia con las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) que asumen el control 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).

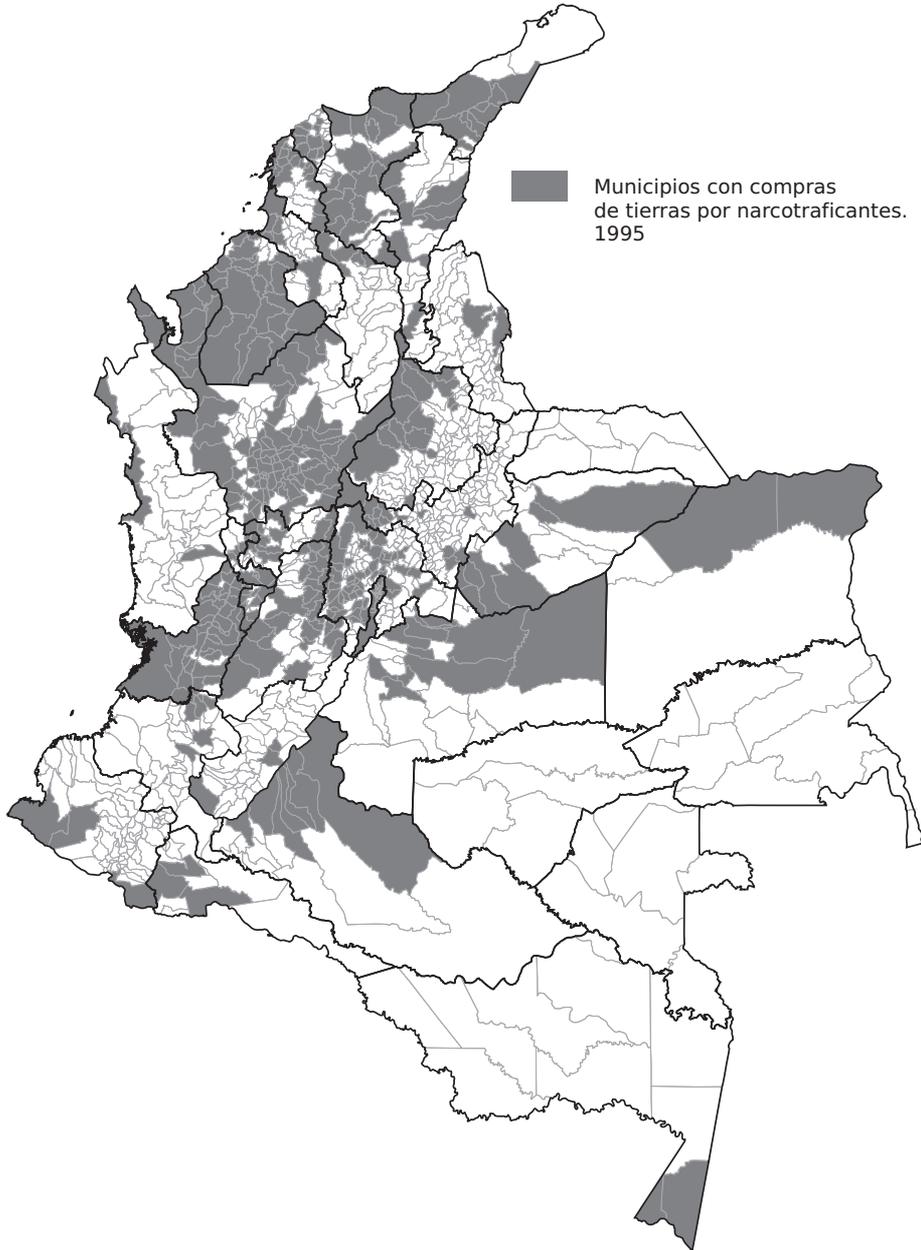
Con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997, bajo el liderazgo de las ACCU, los paramilitares entran en una dinámica expansiva, disputan territorios bajo control de la guerrilla y buscan controlar los recursos del narcotráfico. Su expansión corre paralela en algunas regiones 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.

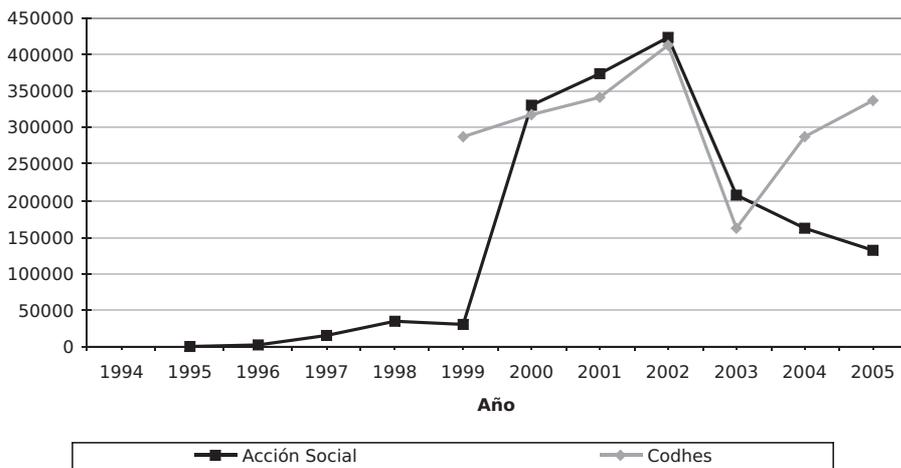
Mapa 5. Municipios con compras de tierras por narcotraficantes. 1995



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.

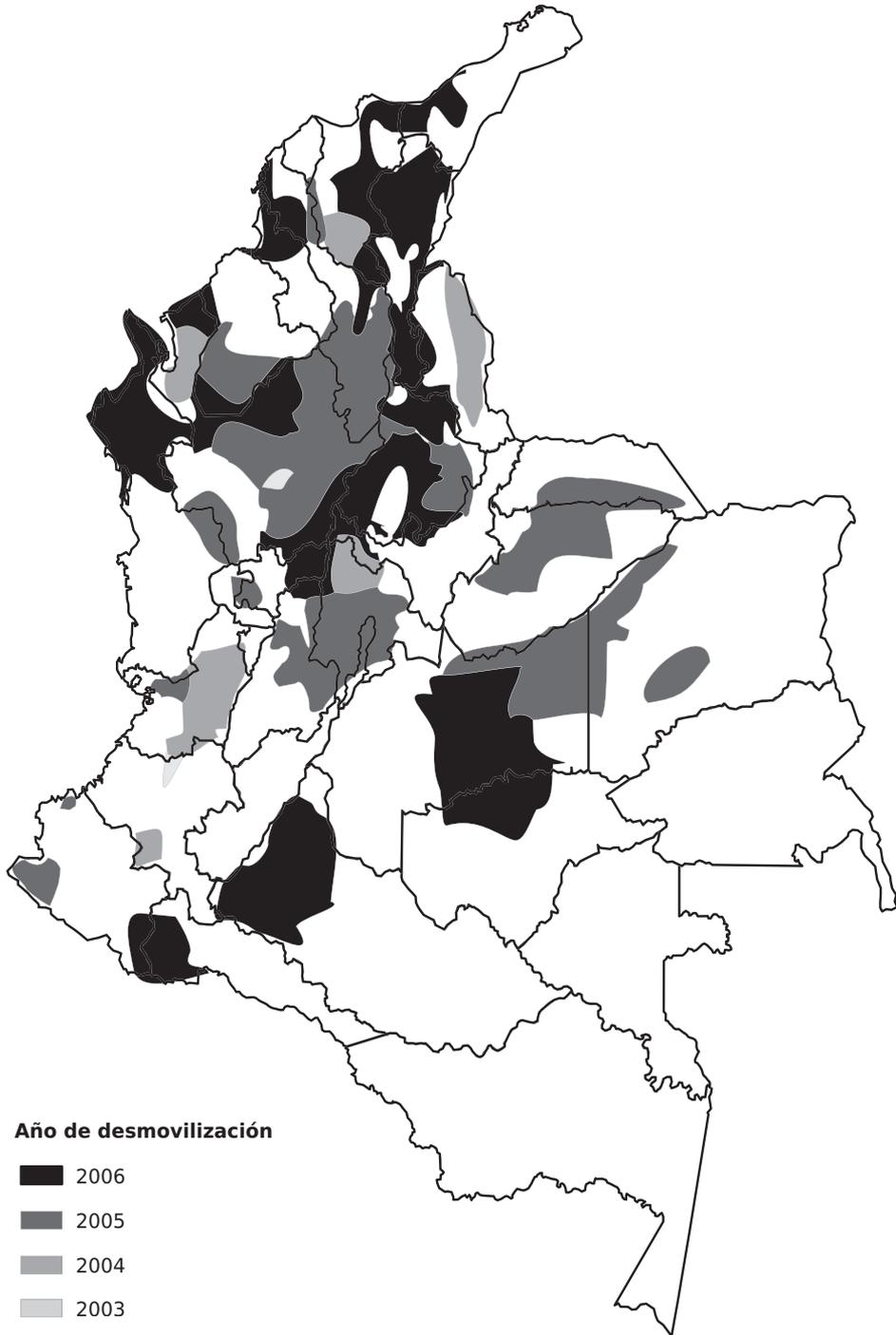
La desmovilización paramilitar

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).

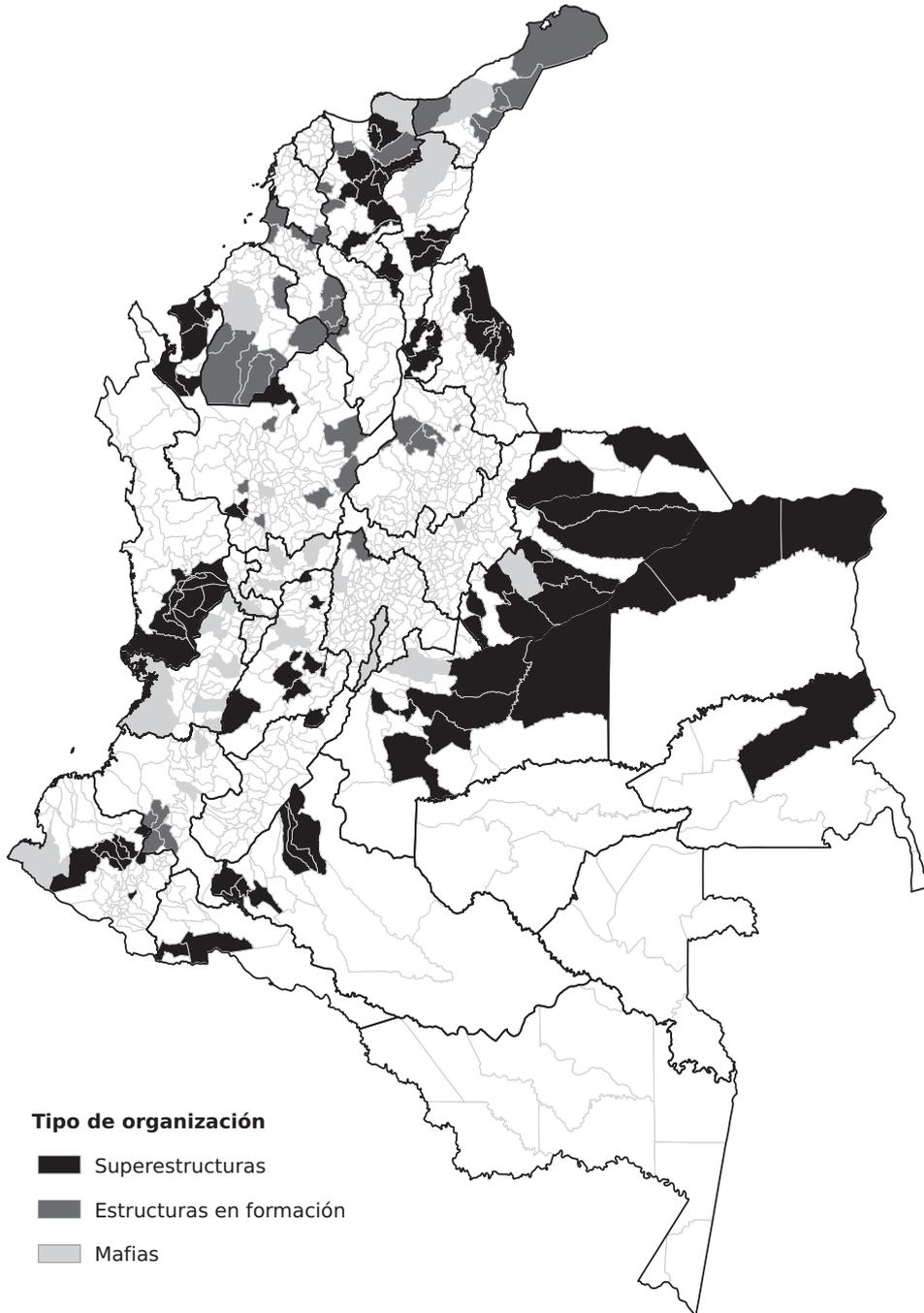
La desmovilización no puso fin al paramilitarismo pero provocó una importante metamorfosis en él: se sostienen las redes de poder económico y se modifican las redes políticas por el fracaso del proceso y la judicialización de los vínculos entre paramilitares y políticos. Algunas de las estructuras militares 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

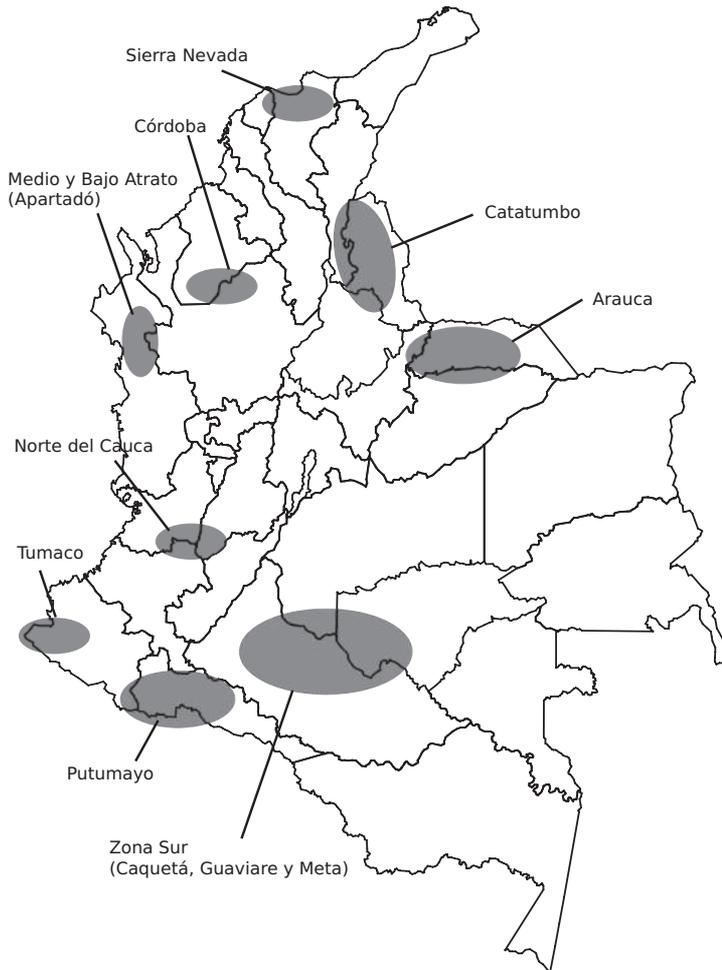
La PSD se benefició de los primeros cuatro años del Plan Colombia durante el gobierno de Pastrana: fuerzas armadas reestructuradas, con la iniciativa en el campo de batalla y con recursos para su modernización. El énfasis en la confrontación sin el distractor de los diálogos, el significativo incremento 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 africana 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

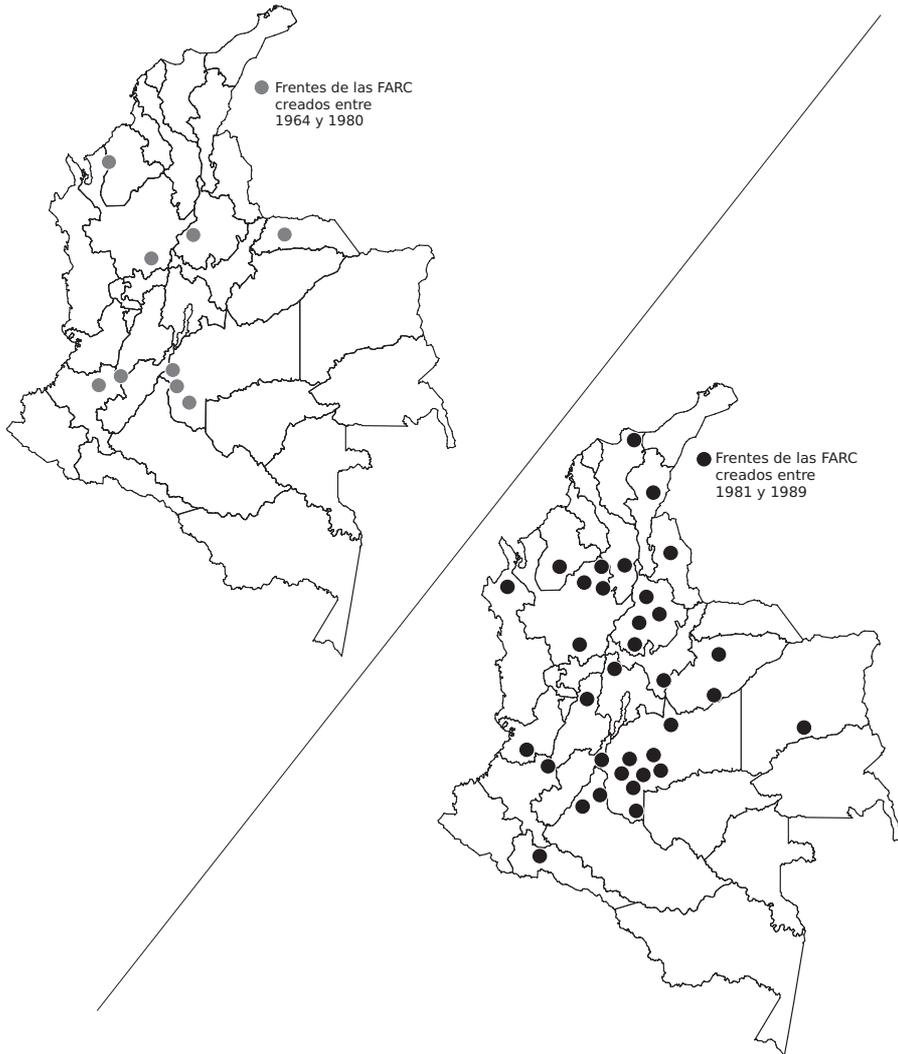
acción armada contra las instituciones que la representan. No es que haya sido una excepcionalidad colombiana, pero aquí ha adquirido una duración y manifestaciones singulares. Uno de los primeros libros de Eduardo Pizarro (1991) resume bien los términos del problema para la etapa inicial de las FARC (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 escindirían 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 registraran 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.

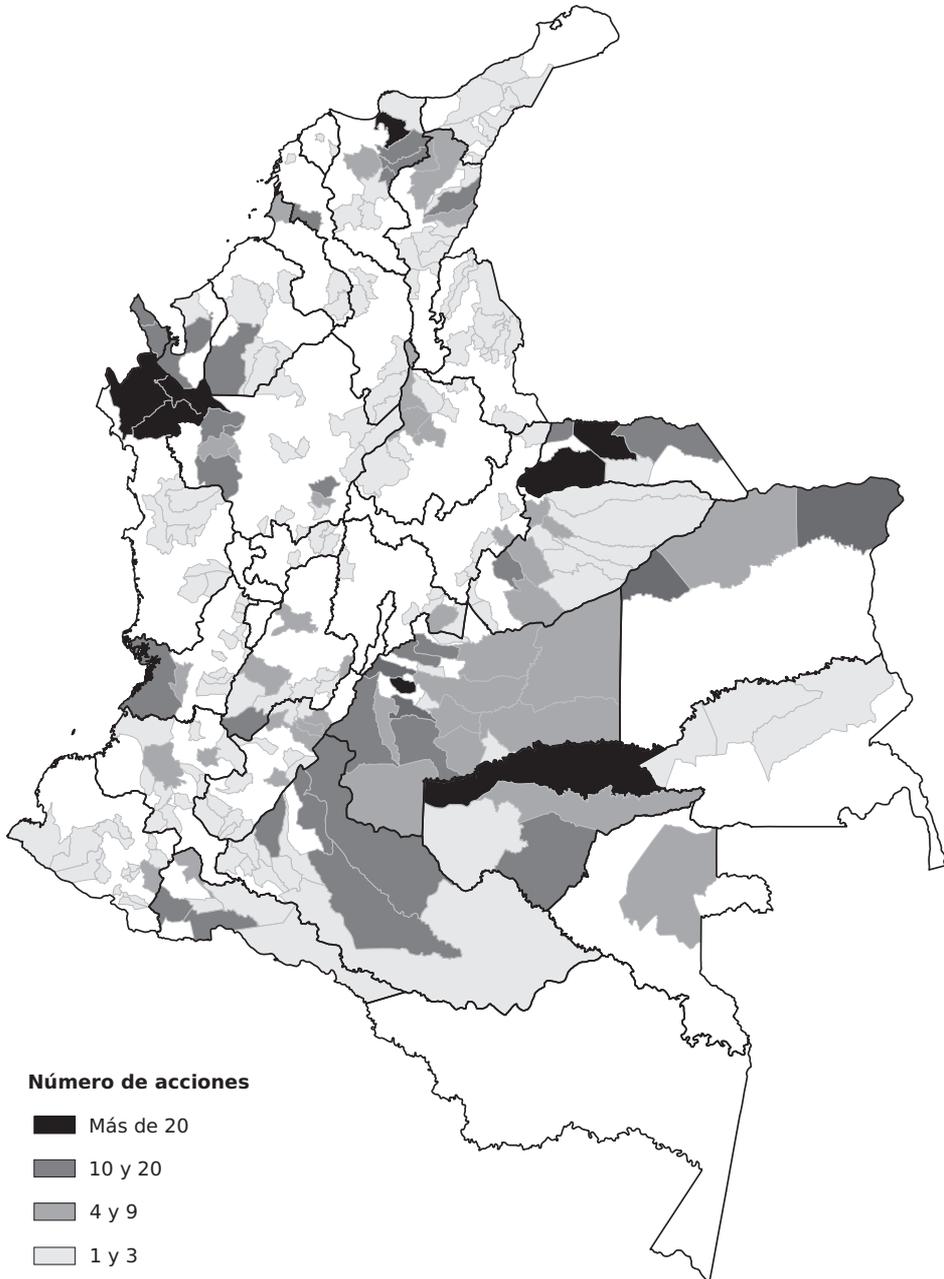
Es significativo en cambio que en un pasado evento académico investigadores que pertenecían a centros de investigación de naturaleza muy distinta (uno de ellos asimilable a una ONG, como es el CINEP, y otro del gobierno central: el Observatorio de Violencia de Presidencia de la República) que por lo 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).

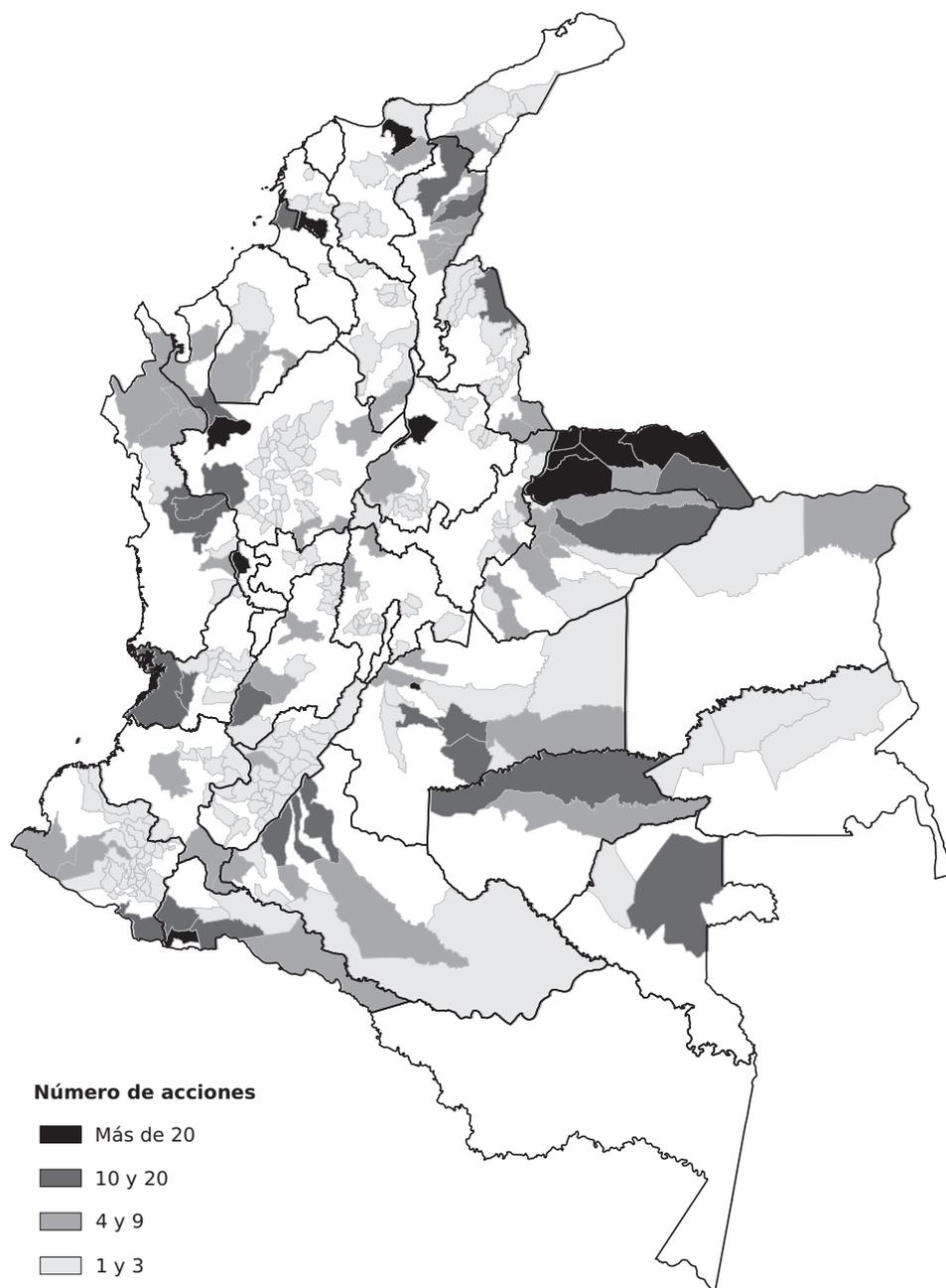
²³ Como se pudo comprobar en el *Seminario Internacional Resistencia Civil y Acción política No Violenta*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Agosto 11 de 2003, en uno de los talleres, y en las exposiciones de Teófilo Vásquez (Cinep) y Camilo Echandía (Observatorio de Violencia, Presidencia de la República).

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, categórico: “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 desertiones 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/elpeuint/20081221elpeuint_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, Tolúviejo	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.

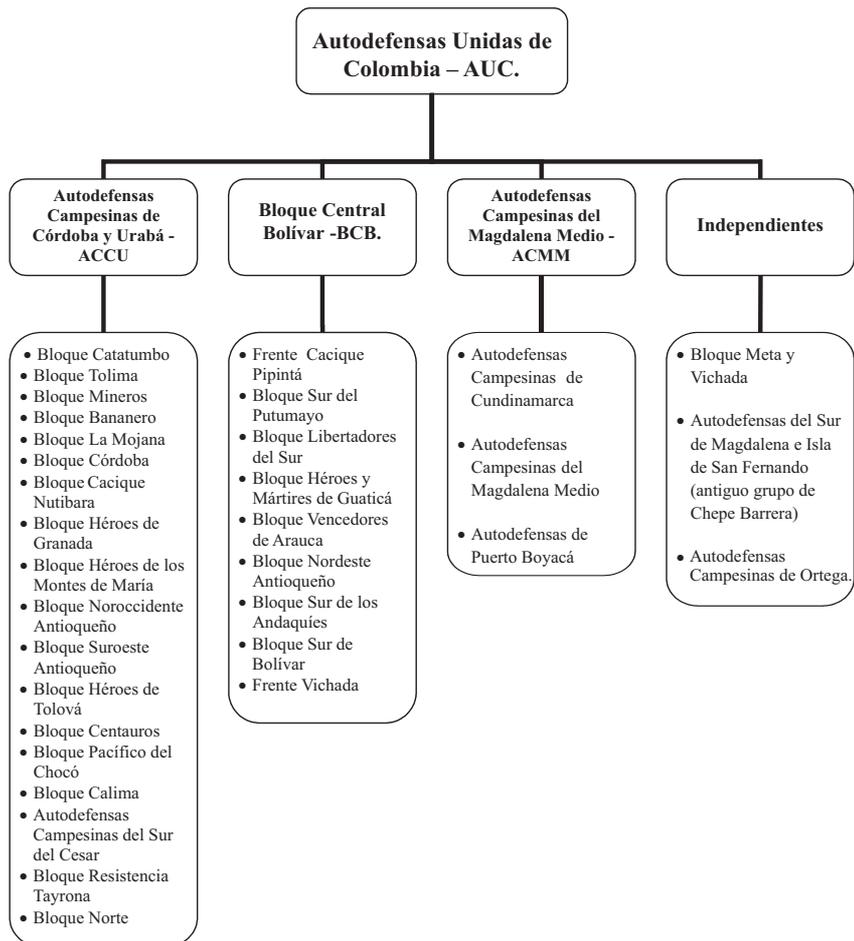
En la década del noventa, hasta 1997, la expansión de los grupos paramilitares y los inicios de la unificación tuvieron influencia mayoritaria en Antioquia, Sucre, Córdoba, Bolívar, Cesar, Santander, Cundinamarca, Tolima, Casanare y Putumayo, tanto por la cooptación de ejércitos de las ACCU, como por 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.

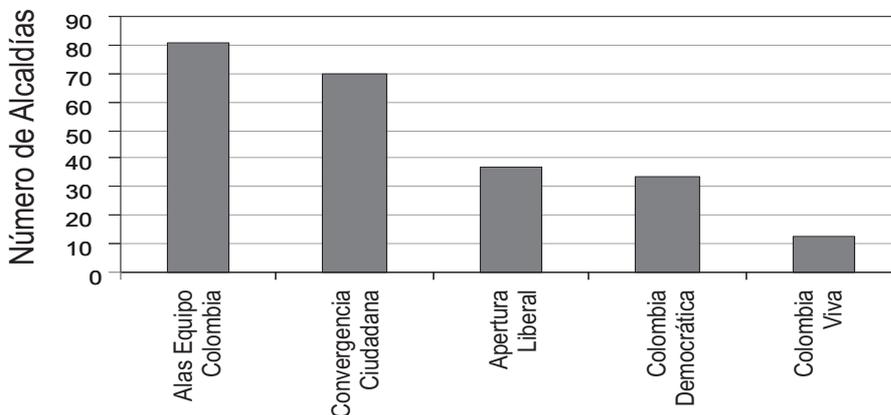
De esta forma, lejos de pensar en pasar la página de la parapolítica, estamos ante su mutación local y regional, la vuelta a la génesis y la nueva aplicación de un modelo de suplantación de clases políticas que fue mostrado como exitoso, incluso después del inicio de las acusaciones y vinculaciones jurídicas.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

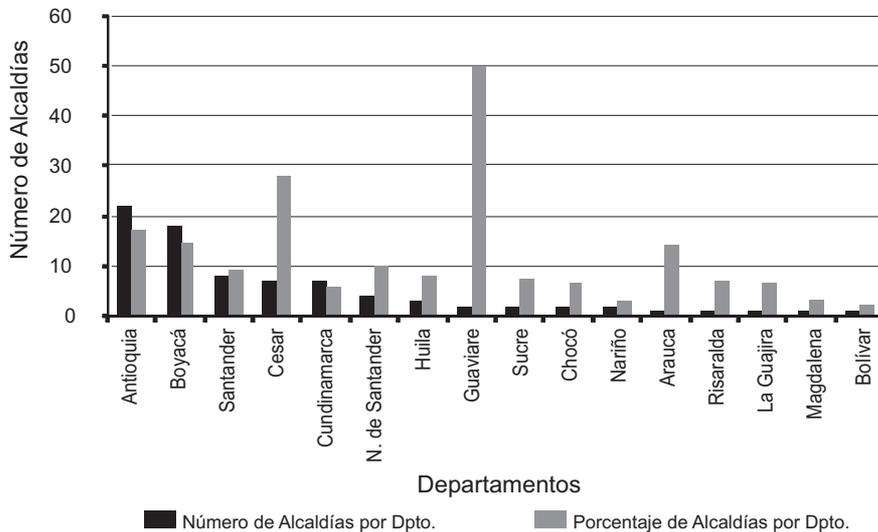
El comportamiento regional de estos partidos ratifica también que la situación actual presenta un reacomodamiento de clases políticas y territorios, mas no una superación del fenómeno. La sumatoria de las alcaldías de estos partidos da

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).

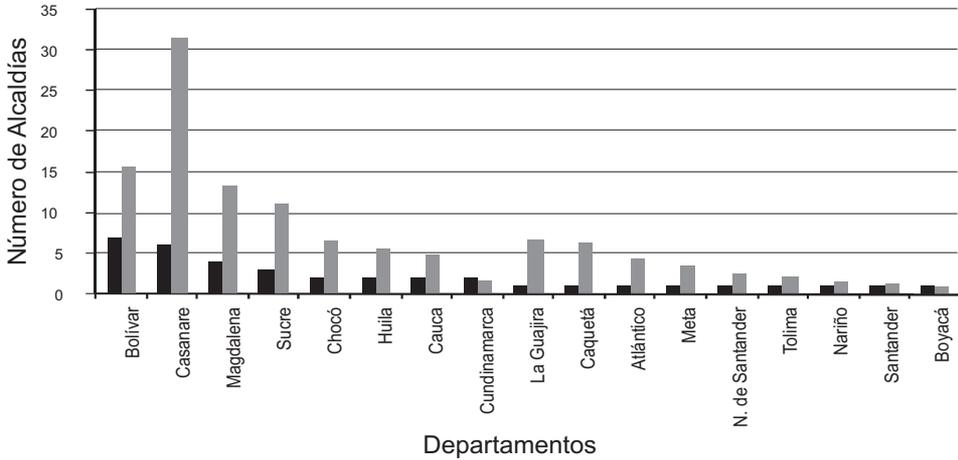
Gráfica 3. Relación de Alcaldías 2007 Alas Equipo Colombia



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

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

Gráfica 4. Relación de Alcaldías 2007 Apertura Liberal.

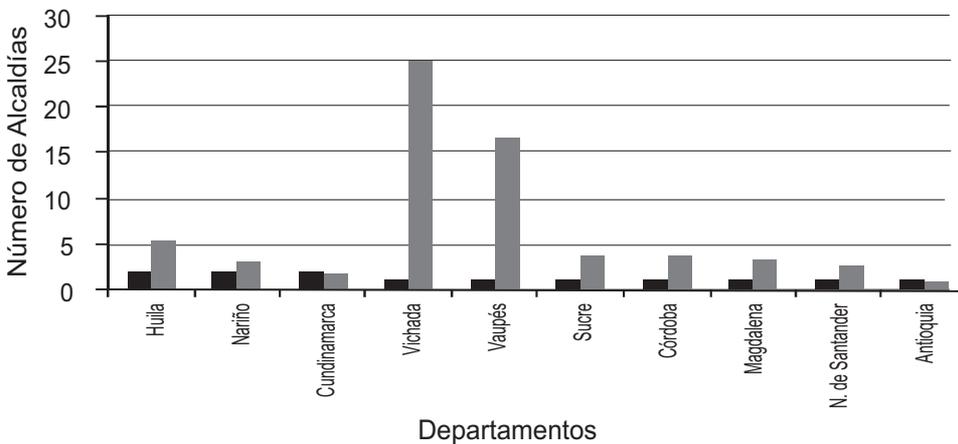


Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

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).

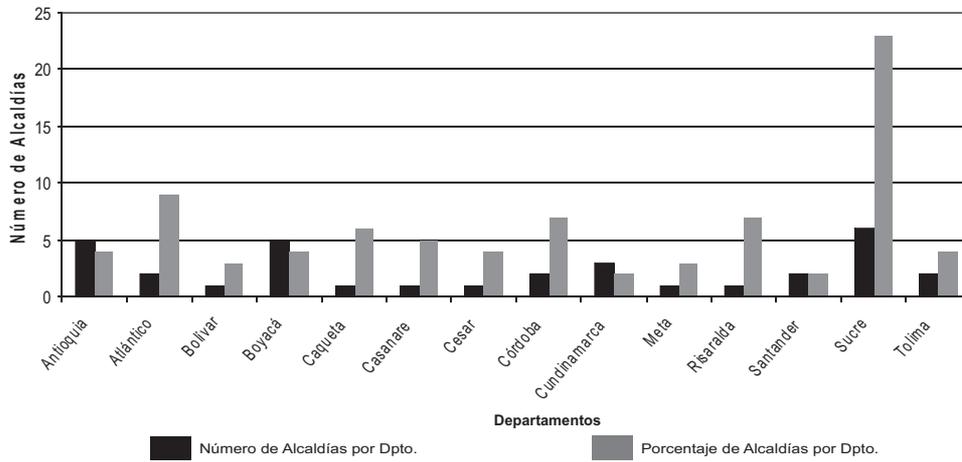
Contrario a lo anterior, Colombia democrática presenta continuidad en el control político de Sucre y algunos departamentos de la costa atlántica, conservando no sólo número de alcaldías, sino aumentando influencia (gráfica 6).

Gráfica 5. Relación de Alcaldías 2007 Colombia Viva



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

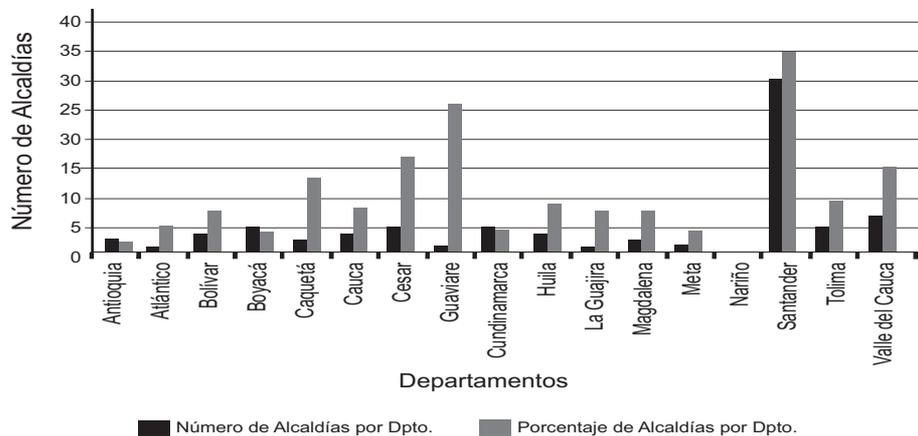
Gráfica 6. Relación de Alcaldías 2007 Colombia Democrática



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 mermar, 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.

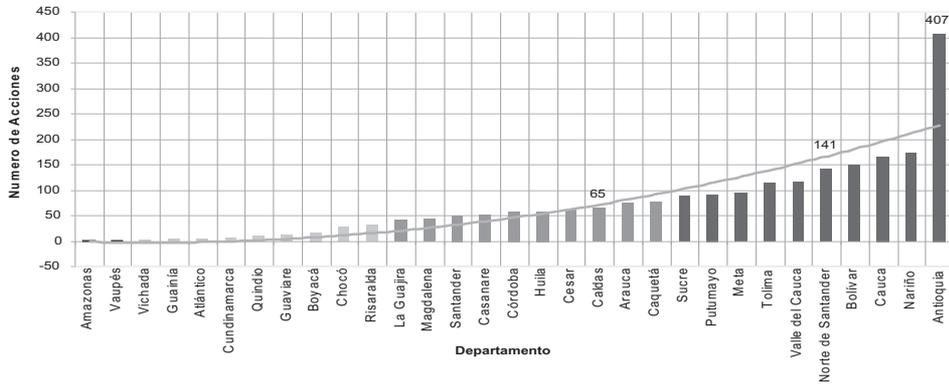
6. NUEVAS TENDENCIAS DEL CONFLICTO ARMADO. ACTORES Y RIESGOS

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.

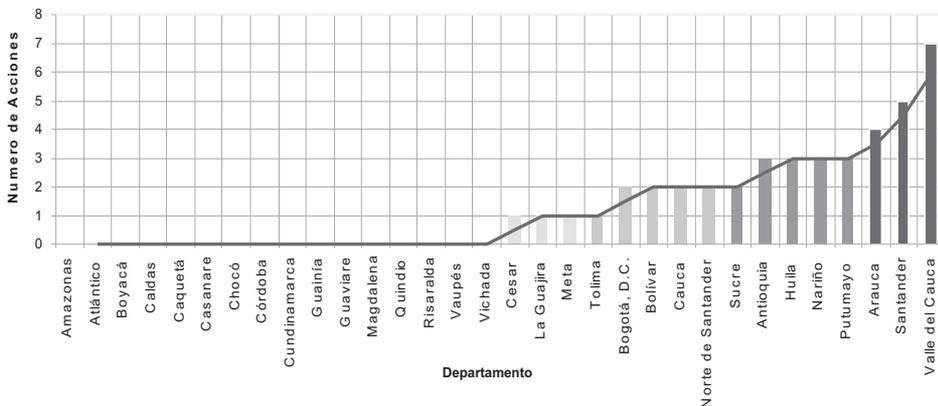
Gráfica 8. Número de acciones bélicas por Departamento, 2007



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.

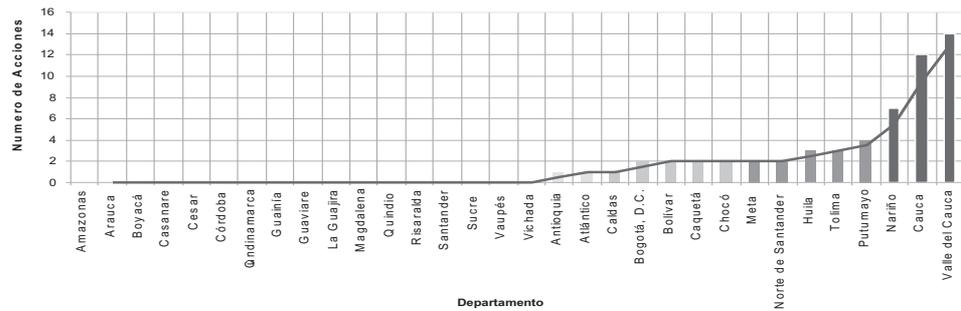
Gráfica 9. Ataques a bienes civiles por Departamento 2003-2007



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.

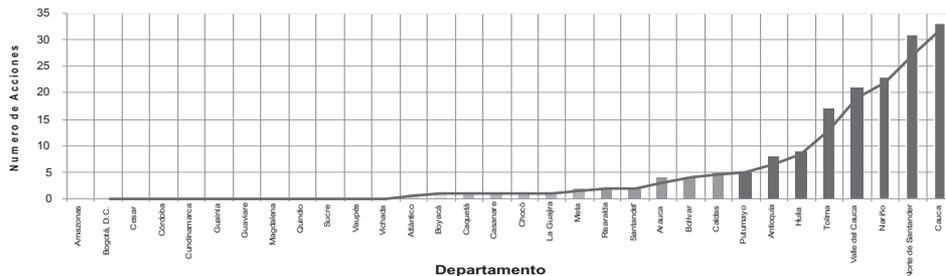
Gráfica 10. Ataques a bienes de la Fuerza Pública por Departamento 2003-2007



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.

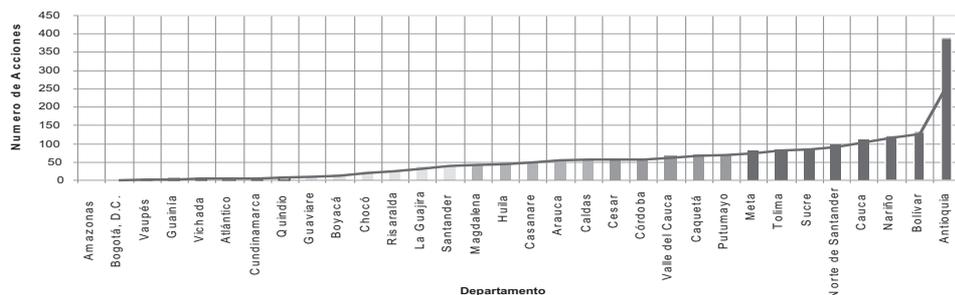
Gráfica 11. Hostigamientos por departamento 2003 - 2007



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.

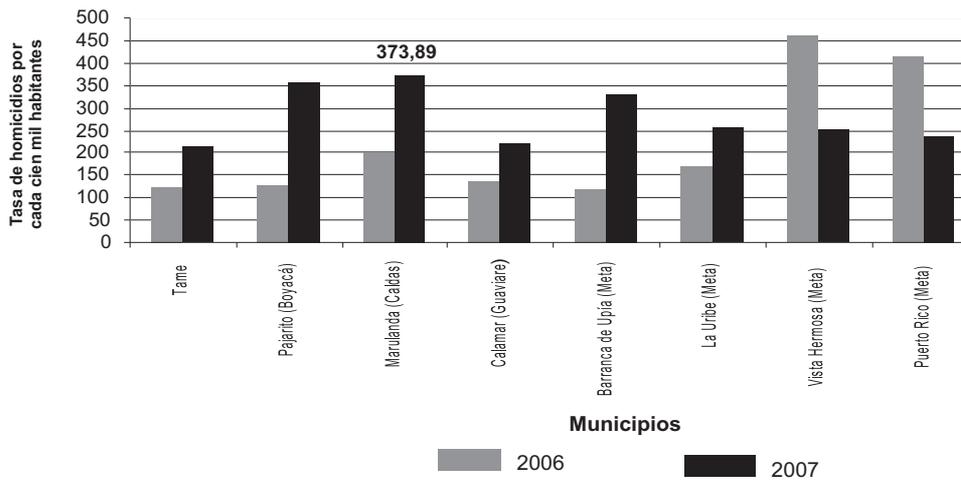
Un panorama diferente se obtiene de revisar la tasa de homicidios a nivel municipal, siendo el más afectado el municipio de Marulanda, en el departamento de Caldas, no sólo por registrar la mayor tasa nacional, sino por el aumento excesivo en la misma del año 2006 al 2007 (gráfica 13). De los municipios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

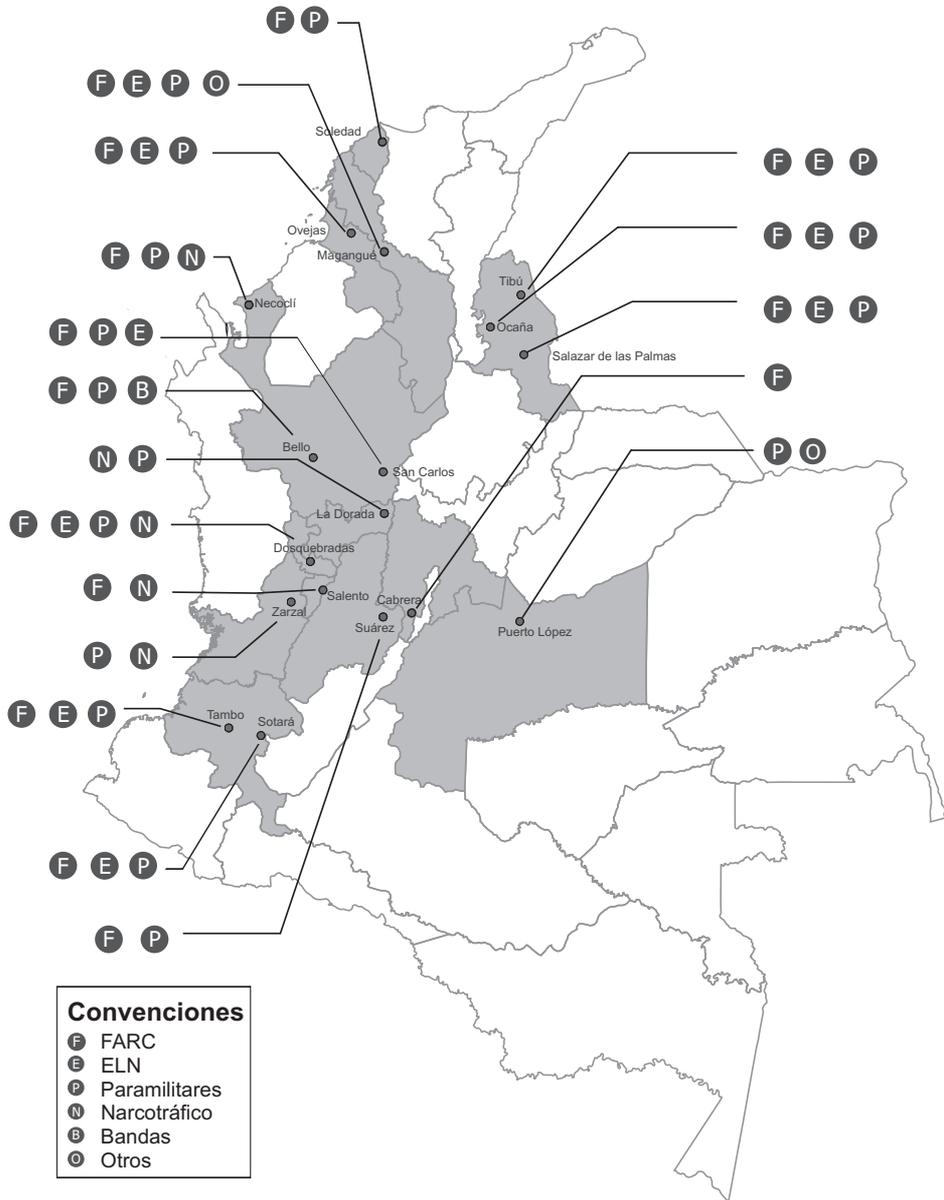
En la segunda parte del capítulo se sugieren algunas hipótesis acerca de las pretensiones y motivaciones que explican el ingreso y permanencia de estos actores en el territorio, y se examinan las estrategias y modalidades de acción utilizadas para ejercer su dominio. A ese respecto, cabe señalar que, 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 emergentes		
Cabrera	FARC	FARC	FARC MILICIAS				FARC	
Dosquebradas			NARCOTRÁFICO				BANDAS	
			PARAMILITARES					
			MILICIAS URBANAS ELN					
			MILICIAS URBANAS FARC					
La Dorada	NARCOTRÁFICO							"ÁGUILAS NEGRAS"
			PARAMILITARES					
Magangué		FARC					FARC	
			PARAMILITARES					
			ELN					
			OTROS (Enlce López)					
Necoclí			NARCOTRÁFICO					NUEVOS GRUPOS "ÁGUILAS NEGRAS" Y "RENACER" "LOS PAISAS"
			PARAMILITARES					
	FARC							
Ocaña	PARAMILITARES		PARAMILITARES				BANDAS EMERGENTES (ÁGUILAS NEGRAS)	
	ELN							
	FARC		FARC					
Ovejas								BANDAS EMERGENTES (ÁGUILAS NEGRAS)
			PARAMILITARES					
	FARC							
	ELN							
Puerto López	PARAMILITARES		PARAMILITARES				PARAMILITARES	
			OTROS ACTORES					
			ELN					
Salazar de las Palmas			FARC				FARC	
	PARAMILITARES		PARAMILITARES				Sin información	Sin información
			PARAMILITARES					"ÁGUILAS NEGRAS"
Salento			FARC					
			PARAMILITARES					
			NARCOTRÁFICO					
San Carlos								
			FARC					
			ELN					
			PARAMILITARES		PARAMILITARES		PARAMILITARES	
Soledad								
			PARAMILITARES					
			FARC					
								BANDAS EMERGENTES (ÁGUILAS NEGRAS)
Sotará			FARC				FARC	
			ELN				ELN	
							PARAMILITARES	PARAMILITARES
Suárez								
			FARC				PARAMILITARES	
			PARAMILITARES					
Tambo			FARC				FARC	
			ELN				ELN	
			PARAMILITARES					
			PARAMILITARES (Cabecera urbana)					
								BANDAS EMERGENTES
Tibú			ELN				ELN	
			FARC				FARC	
			PARAMILITARES					
								"ÁGUILAS NEGRAS"
Zarzal			NARCOTRÁFICO					
			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 confluir 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 Velandia, 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” (Defensoría 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		Tambo	Ocaña, San Carlos, Sotará, Tibú	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	Magangué, Sotará		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		Dosquebradas
Narco-tráfico						Necoclí, Zarzal			Zarzal, La Dorada, Dosquebradas, Necoclí, Salento					La Dorada, Zarzal, Dosquebradas, Salento
Bandas						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.